Нелидов

Юрид. и политич. основания госуд. службы

ЮРИДИЧЕСКІЯ И ПОЛИТИЧЕСКІЯ
ОСНОВАНІЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.

Н. НЕЛИДОВА.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Типографія Губернской Земской Управы.
1874.

Сергѣю Михайловичу
Шпилевскому
отъ автора.

ЮРИДИЧЕСКІЯ И ПОЛИТИЧЕСКІЯ

ОСНОВАНІЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.

Н. НЕЛИДОВА.

ЯРОСЛАВЛЬ.

Типографія Губернской Земской Управы.

1874.

Печатано по предѣленію Совѣта Демидовскаго Юридическаго Лицея. 1-го декабря 1873 года.

Директоръ *М. Капустинъ.*

ПОЛОЖЕНІЯ

КЪ ДИССЕРТАЦІИ

„ЮРИДИЧЕСКІЯ И ПОЛИТИЧЕСКІЯ ОСНОВАНІЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ".

I. Принимаемыя современными писателями опредѣленія государственной службы неудовлетворительны, потому что не заключаютъ въ себѣ необходимаго соотвѣтствія между опредѣляемымъ понятіемъ и идеей государства.

II. Лор. Штейнъ въ своемъ „Ученіи объ управленіи" представляетъ образецъ такаго опредѣленія государственной службы, которое строго-логически выведено изъ принимаемаго авторомъ понятія государства.

III. Но понятіе Штейна о государствѣ и выводы изъ этого понятія разсчитаны только на одну форму государственнаго устройства: конституціонную монархію, и потому не могутъ считаться исчерпывающими сущность государства вообще.

IV. Для выясненія истинной сущности государства есть только одинъ путь: строгій анализъ существеннѣйшихъ явленій, относящихся къ государственной жизни.

V. Общепринятая терминологія въ государственныхъ наукахъ должна быть до нѣкоторой степени измѣнена.

VI. Вопросъ объ отношеніяхъ государства къ обществу или о предѣлахъ дѣятельности государства сводится къ другому, именно къ вопросу о воплощеніи государственнаго начала въ главныхъ и второстепенныхъ органахъ и объ отношеніяхъ между тѣми и другими.

VII. Должностныя лица и установленія суть агенты главнаго и второстепенныхъ органовъ государственнаго начала и въ этомъ смыслѣ не существуетъ различія между чиновниками правительства и земскими или общественными должностными лицами.

VIII. Различіе между тѣми и другими есть результатъ того противоположенія правительства народному представи-

тельству, которое лежитъ въ основѣ конституціонно-монархической формы.

IX. Въ извѣстныя эпохи государственнаго развитія лица, посвятившія себя частнымъ профессіямъ: преподавателя, врача, адвоката, должны быть причисляемы къ классу чиновниковъ.

X. Истинная природа государственной службы состоитъ въ *обязанности* каждаго гражданина быть, въ случаѣ надобности, агентомъ органовъ государственнаго начала.

XI. Государственная служба облекается или въ форму *повинности* или въ форму *свободнаго соглашенія*. Та и другая обусловливаются причинами, кроющимися въ положеніи общества и обстоятельствахъ его историческаго развитія. Характеръ государственной службы въ той и другой формѣ видоизмѣняется смотря потому—проникнуты ли органы государственнаго начала частно-владѣльческими воззрѣніями или государственнымъ сознаніемъ.

XII. Низкая ступень образованія общества была причиной, почему въ Россіи долгое время удерживалась форма повинности для государственной службы.

XIII. Договорная теорія государственной службы несправедлива потому, что договоръ не можетъ считаться единственнымъ и всеобщимъ основаніемъ отношеній между органами государственнаго начала и ихъ агентами или должностными лицами.

XIV. При настоящихъ соціальныхъ условіяхъ органы государственнаго начала въ европейскихъ государствахъ имѣютъ выборъ между повинностью и разными видами свободнаго соглашенія, какъ формами государственной службы, но требованія цѣлесообразности говорятъ за свободное соглашеніе въ видѣ *назначенія* должностныхъ лицъ органами государственнаго начала.

Печатать дозволяется. 7 мая 1874. Деканъ юридическаго факультета *С. Шпилевскій.*

КАЗАНЬ.

ВЪ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ ТИПОГРАФІИ.

1874.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Государственная служба представляетъ совокупность опредѣленныхъ нормами права отношеній, существующихъ между государствомъ или, точнѣе, ôрганомъ государственнаго начала и тѣми лицами, которыя служатъ его агентами и проводятъ въ дѣйствительную жизнь его волю. Право государственной службы носитъ на себѣ двойной характеръ. Съ одной стороны, его опредѣленія должны имѣть въ виду интересы и пользы цѣлаго общества, потребности той силы, которая регулируетъ явленія общественной жизни,—силы, обыкновенно называемой государственной властью; съ другой стороны нормы, составляющія право государственной службы, не могутъ пренебрегать и интересами служащихъ, какъ частныхъ лицъ, для которыхъ служебная дѣятельность есть источникъ средствъ къ существованію. Этимъ различіемъ точекъ зрѣнія, присущимъ всякому положительному праву государственной службы, обусловливается и то, что ученіе о ней распадается на два отдѣла: первый изъ нихъ обнимаетъ тѣ явленія государственной жизни, которыя относятся къ удовлетворенію потребности государства въ агентахъ или должностныхъ лицахъ. Потребность эта удовлетворяется посредствомъ выбора изъ среды общества отдѣльныхъ лицъ для службы государству; а такъ-какъ эти лица предназначаются отправлять опредѣленныя функціи, выполненіе которыхъ составляетъ задачу той или другой должности, то весь вопросъ о выборѣ служащихъ сводится къ способамъ замѣщенія должностей. Способы эти могутъ быть различны, и дѣло науки оцѣнить ихъ относительныя достоинства и недостатки, то вліяніе, которое оказываютъ они на осуществленіе идеи прогрессивнаго развитія общества и на возможность выполненія государственнымъ нача-

ломъ его назначенія. Не всегда, однако, отъ воли законодателя зависитъ принять ту или другую систему замѣщенія должностей: разнообразныя соціальныя условія, выработываемыя исторіей народа, въ бо̀льшей части случаевъ предрѣшаютъ вопросъ и опредѣляютъ необходимость такого именно, а не другого способа избранія служащихъ лицъ. На этомъ основаніи наука тогда только можетъ произнести правильное и безпристрастное сужденіе о различныхъ способахъ замѣщенія должностей, когда будетъ уясненъ процессъ постепеннаго ихъ возникновенія и примѣненія по крайней мѣрѣ у главнѣйшихъ образованныхъ народовъ. Ученіе о государственной службѣ должно, конечно, представлять стройную систему понятій, но во всякой научной системѣ на первомъ планѣ должно стоять раскрытіе и опредѣленіе основнаго понятія. Въ занимающемъ насъ вопросѣ такое значеніе имѣетъ понятіе государственной службы. Во второй отдѣлъ ученія о государственной службѣ входитъ научное изложеніе тѣхъ нормъ, которыми опредѣляется частное право служащихъ лицъ на ихъ профессію, какъ источникъ средствъ къ ихъ существованію. Избравъ предметомъ изученія институтъ государственной службы и ограничивъ пока задачу моего изслѣдованія первымъ отдѣломъ цѣлаго ученія, я долженъ былъ обратить вниманіе на указанные здѣсь существенные пункты изучаемаго вопроса, т.-е. на изслѣдованіе понятія государственной службы, историческое развитіе способовъ замѣщенія должностей и оцѣнку ихъ. Цѣль моего труда заключается главнымъ образомъ въ установленіи понятій, относящихся къ первому отдѣлу ученія о государственной службѣ; стало быть, цѣль эта теоретическая. Историческіе факты нужны здѣсь только для освѣщенія теоретическихъ принциповъ и уясненія началъ, дѣйствующихъ по отношенію къ государственной службѣ въ современной жизни. Потому, въ силу постановленной себѣ задачи, я не могъ въ исторической части своего сочиненія взяться за громадное предпріятіе самостоятельной разработки по источникамъ исторіи государственной службы и долженъ былъ поль-

зоваться извѣстными какъ въ западно-европейской, такъ и въ нашей литературѣ трудами историковъ права. Что касается до исторіи русской государственной службы, то хотя она до сихъ поръ не сдѣлалась еще предметомъ спеціальнаго изслѣдованія, однако такіе почтенные труды, какъ сочиненія гг. Чичерина, Кавелина, Дмитріева, Сергѣевича, Градовскаго, Романовича-Славатинскаго и нѣкоторые другіе даютъ возможность изучающему теоретическую сторону государственной службы составить себѣ довольно-ясное понятіе о характерѣ ея историческаго развитія въ Россіи, а это только и нужно было для моей цѣли.

I.

Понятіе государственной службы и его различныя опредѣленія.

Общія черты опредѣленій государственной службы у новѣйшихъ писателей. Служба государству, понимаемая какъ служба лицу государя. Галлеръ. Необходимость разсмотрѣть различныя опредѣленія государственной службы Гёнеръ. Геффтеръ. Пертесъ. Шталь. Цепфль. Г. Цахаріэ. Блюнчли. Французскіе писатели. Основныя положенія ученія Л. Штейна о государствѣ и организмѣ исполнительной власти. Понятіе государственной службы у Штейна. Оцѣнка его воззрѣній.

Подъ государственной службой, въ техническомъ значеніи слова, почти всѣ новѣйшіе писатели понимаютъ такого рода дѣятельность *на пользу государства*, которая отправляется лицомъ для достиженія опредѣленныхъ общественныхъ цѣлей по особенному назначенію, исходящему непосредственно, или чрезъ посредство другого лица, отъ субъекта высшей государственной власти. Таково общее опредѣленіе государственной службы, которое можетъ быть выведено изъ разсмотрѣнія опредѣленій, принадлежащихъ отдѣльнымъ писателямъ. Оно заключаетъ въ себѣ всѣ основныя и характеристическія черты, которыя, по мнѣнію различныхъ авторовъ, должны принадлежать понятію государственной службы. Но такое пониманіе государственной службы, какъ дѣятельности въ пользу *государства*, становится общепринятымъ только со второй половины прошедшаго столѣтія, когда патримоніальный взглядъ на государство окончательно уступаетъ мѣсто другому, въ силу котораго представителя верховной власти перестаютъ считать вотчинникомъ страны и людей, живущихъ въ ней. До того времени выраженіе „слуги государя“ (Landesherrliche Diener) вмѣсто названія „государственные чиновники“ (Staatsbeamte) было общеупотребительнымъ. Это выраженіе вполнѣ отвѣчало и существовавшему тогда воззрѣнію на государственную службу, какъ на дѣятельность, посвященную службѣ лицу государя, а не общественному дѣлу. Отголосокъ этихъ феодально-

вотчинныхъ взглядовъ на государственную службу послышался еще разъ и въ настоящемъ столѣтіи, именно въ извѣстномъ сочиненіи Ф. Галлера „Restauration der Staatswissenschaft“ (B. 1, s. 513 и B. 2, s. 141 и т. д.). Исходя изъ той точки зрѣнія, что каждый суверенъ есть ничто иное, какъ человѣкъ, достигшій въ данномъ обществѣ наибольшей независимости и силы, а вслѣдствіе того—и господства надъ всѣми членами этого общества, Галлеръ утверждаетъ, что, управляя государствомъ, монархъ осуществляетъ только собственное частное право, что, слѣдовательно, лица, помогающія ему въ дѣлѣ управленія, не могутъ быть слугами народа или государства, а являются его личными слугами, выполняющими только обязанности по отношенію къ своему господину, хотя ихъ дѣйствія косвеннымъ образомъ могутъ приносить пользу и народу. Истинность своего мнѣнія о государственной службѣ какъ службѣ государю, помимо тѣхъ доказательствъ, которыя онъ считаетъ раціональными, Галлеръ старается доказать исторически, раскрывая происхожденіе и постепенное развитіе государственныхъ должностей изъ различныхъ домашнихъ и дворовыхъ службъ, отправлявшихся при дворахъ предковъ германскихъ властителей.—Политическая теорія Галлера столько разъ и такъ рѣшительно была опровергаема, что въ настоящее время было бы странно бороться съ нею. Въ примѣненіи же ея къ объясненію государственной службы слѣдуетъ ограничиться однимъ только замѣчаніемъ, что историческіе факты, на которые ссылается Галлеръ въ доказательство частнаго характера государственной службы, вполнѣ справедливы: очень многія государственныя должности первоначально произошли изъ придворныхъ и домашнихъ службъ, которыя однако съ теченіемъ времени совершенно измѣнили свой характеръ и сдѣлались государственными должностями, такъ-что ихъ назначеніемъ стала уже не дѣятельность для удовлетворенія личныхъ потребностей государя, а попеченіе объ интересахъ страны и народа. Понятно, что тѣмъ или другимъ способомъ историческаго происхожденія должностей нельзя объяснять ихъ современное положеніе и значеніе въ государствѣ. Галлеръ съ своимъ воззрѣніемъ на государственную службу, какъ на дѣятельность, посвящаемую лицу монарха, составляетъ единственное исключеніе среди публицистовъ настоящаго столѣтія. Всѣ они согласны между собой въ томъ, что чиновникъ не есть слуга главы государства, какъ частнаго лица, а органъ той власти, представителемъ которой является монархъ. Правда, нѣкоторые изъ новѣйшихъ пи-

сателей, какъ наприм. Шталь, называютъ чиновниковъ слугами государя, но вовсе уже не въ смыслѣ частнаго владѣльца или господина, а какъ обладателя верховной власти въ обществѣ. Потому Шталь и не можетъ быть выдѣляемъ изъ всей остальной массы политическихъ писателей нашего вѣка, разсматривающихъ государственную службу какъ дѣятельность, направленную въ пользу государства.

Какъ уже было замѣчено, опредѣленія понятія государственной службы, принимаемыя разными писателями, въ существенныхъ чертахъ своихъ сходны и отличаются только частностями. На этомъ основаніи позволительно было бы, давъ общую характеристику этимъ опредѣленіямъ, избавить себя отъ труда разсматривать ихъ въ отдѣльности. Такой пріемъ можно бы допустить и потому, что опредѣленія понятія государственной службы, предлагаемыя различными авторами, страдаютъ однимъ существеннымъ порокомъ, именно отсутствіемъ строгой научной точности, что̀, въ свою очередь, объясняется недостаткомъ необходимаго соотвѣтствія между понятіемъ государственной службы и принимаемой тѣмъ или другимъ авторомъ идеей государства. Между тѣмъ первое, т. е. понятіе государственной службы, должно быть ни чѣмъ инымъ, какъ неизбѣжнымъ логическимъ выводомъ изъ послѣдней. Только одинъ Штейнъ (Verwaltungslehre) не подходитъ въ этомъ отношеніи подъ общій уровень: его ученіе о государственной службѣ находится въ полнѣйшей логической связи съ идеей государства, которую онъ принимаетъ, и вполнѣ соотвѣтствуетъ общимъ научнымъ принципамъ, положеннымъ въ основу его трудовъ. Вполнѣ-ли вѣрны эти принципы—это другой вопросъ, котораго мы пока не касаемся, но во всякомъ случаѣ за Штейномъ нельзя не признать великаго преимущества предъ другими новыми писателями о государствѣ,—преимущества строгаго соотвѣтствія всѣхъ частей его системы, всѣхъ отдѣловъ его сочиненій, какъ между собою, такъ и съ основнымъ началомъ. Безъ сомнѣнія нельзя утверждать, что труды прочихъ писателей по государственному праву совершенно чужды этого достоинства, но относительно изложенія вопросовъ государственной службы они подлежатъ упреку въ томъ, что, какъ будто предполагая государство понятіемъ совершенно-яснымъ, вполнѣ опредѣлившимся и неподлежащимъ сомнѣніямъ, не пытаются установить и показать тѣсную связь съ этимъ понятіемъ того, что̀ называется государственною службой. Тѣ изъ нихъ, которые сдѣлали институтъ служ-

бы предметомъ спеціальнаго изслѣдованія въ отдѣльныхъ монографіяхъ (Гённеръ, Геффтеръ, Пертесъ), вовсе не касаются идеи государства; другіе же, излагающіе ученіе о государственной службѣ, какъ одинъ изъ отдѣловъ такъ-называемой науки государственнаго права или ученія о государствѣ, разъ опредѣливъ государство, не заботятся уже о томъ, чтобы вывести основанія государственной службы изъ установленной ими идеи государства. Вслѣдствіе того отдѣлы о государственной службѣ представляются у нихъ чѣмъ-то отрывочнымъ, случайно втиснутымъ въ общую систему.

Не смотря однако на указанное сходство въ опредѣленіяхъ государственной службы, принадлежащихъ новымъ писателямъ, говоря объ этомъ предметѣ приходится все-таки обратиться къ болѣе подробному разсмотрѣнію по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ, потому-что оно только даетъ возможность показать—въ какой тѣсной зависимости отъ правильной постановки основнаго понятія находится рѣшеніе многихъ и весьма существенныхъ частныхъ вопросовъ, относящихся къ предмету изслѣдованія. Въ данномъ случаѣ для примѣра достаточно упомянуть, что отъ установленія теоретически-правильнаго понятія государственной службы зависитъ рѣшеніе того, какіе разряды общественныхъ дѣятелей должны быть признаваемы состоящими въ государственной службѣ, а тѣмъ или другимъ отвѣтомъ на этотъ вопросъ обусловливаются способы вознагражденія за общественную дѣятельность, назначеніе жалованья, пенсій, пособій и т. п., то-есть такія отношенія, которыя имѣютъ уже чисто-практическое значеніе и сильно отражаются на частной жизни гражданина, посвятившаго себя извѣстному виду общественной дѣятельности.

Къ сожалѣнію, упомянутый нами недостатокъ въ изложеніи ученія о государственной службѣ препятствуетъ установленію научной классификаціи между различными писателями, опредѣляющими понятіе государственной службы, такъ-что остается принять какой-нибудь чисто-внѣшній признакъ при разборѣ ихъ мнѣній. На этомъ основаніи мы обратимъ вниманіе сначала на опредѣленія, принадлежащія авторамъ отдѣльныхъ монографій о государственной службѣ, затѣмъ укажемъ на понятія объ этомъ предметѣ въ трудахъ нѣкоторыхъ новѣйшихъ писателей по государственному праву вообще, и заключимъ изложеніемъ мнѣній о нашемъ предметѣ Л. Штейна, которыя выдѣляются изъ массы другихъ, благодаря особымъ свойствамъ этого писателя.

Гённеръ (Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. 1808. s. 27 und fg.) говоритъ: „Каждая работа, отправляемая подданнымъ для государства, есть государственная служба". При этомъ не составляетъ никакого различія, по мнѣнію этого писателя, то обстоятельство, что дѣйствія подданнаго, предпринимаемыя ради государства, состоятъ въ простомъ физическомъ трудѣ, или они требуютъ техническаго, даже умственнаго образованія. „Простой солдатъ, также какъ и начальствующій офицеръ, ночной сторожъ, также какъ членъ суда, рабочій на шоссе и оружейный мастеръ, каждый служитъ государству; работа того и другого подходитъ подъ одно общее, родовое понятіе государственныхъ службъ, обнимающее собою всѣ виды, между которыми особенно должны быть различаемы простыя (низшія) службы (работы) отъ техническихъ". Послѣднія, въ отличіе отъ первыхъ, требуютъ отъ дѣятеля особеннаго образованія, предполагаютъ обладаніе своего рода капиталомъ, состоящимъ или въ ремесленной ловкости, или въ особенномъ умственномъ развитіи; самое выполненіе этого рода службы совершается посредствомъ приложенія извѣстнаго ремесла или особаго умственнаго труда. Затѣмъ авторъ выдѣляетъ изъ различныхъ видовъ государственной службы важнѣйшій—*государственныя должности* и установляетъ понятіе этого вида. Государственная должность представляетъ, по взгляду автора, совокупность дѣйствій, необходимыхъ въ извѣстной сферѣ государственнаго управленія, отправляемыхъ по порученію и во имя государства (auctoritate publica), т. е. главы его. Облеченный такою должностью есть должностное лицо (чиновникъ). На этомъ основаніи къ числу должностныхъ лицъ авторъ считаетъ справедливымъ отнести служителей церкви, на сколько ихъ дѣйствія соприкасаются съ какою-либо отраслью государственнаго управленія, чиновъ придворнаго штата, такъ-какъ право окружать себя внѣшнимъ блескомъ и величіемъ принадлежитъ къ существеннымъ правамъ государей. Между тѣмъ другіе писатели не признаютъ принадлежности обоихъ этихъ разрядовъ къ числу должностныхъ лицъ государства. Но Гённеръ въ то же время утверждаетъ, что понятія лица служащаго и должностного лица не всегда совпадаютъ; онъ не отрицаетъ, что всякій чиновникъ есть служащее государству лицо, но классъ служащихъ государству не ограничивается только должностными лицами: онъ гораздо шире. Къ нему принадлежатъ: 1) находящіеся лично въ услуженіи главы государ-

ства; 2) тѣ, которыхъ услуги вообще необходимы государству, но ближайшимъ образомъ направлены къ пользѣ отдѣльныхъ граждань, таковы: врачи, нотаріусы и особенно адвокаты; 3) лица, хотя и несущія извѣстныя службы и обязанности на пользу государства, но неимѣющія опредѣленныхъ функцій; 4) наконецъ, ученые, продукты дѣятельности которыхъ такъ важны для государства, что оно, желая обезпечить себѣ возможность постоянно пользоваться ими, зачисляетъ въ государственную службу самихъ производителей. Ученыхъ, производящихъ предметы умственныхъ потребностей (producirende Gelehrte), Гённеръ называетъ служащими лицами, но безъ опредѣленной функціи.

Очевидно, что опредѣленія государственной службы, должности, которыя даетъ этимъ понятіямъ Гённеръ, не заключаютъ въ себѣ такихъ рѣзкихъ характеристическихъ признаковъ, при помощи которыхъ ихъ можно было бы выдѣлить совершенно ясно изъ массы другихъ сродныхъ или близкихъ имъ понятій съ одной стороны и съ другой—ясно сознать различіе, существующее между ними самими. Такъ различіе между низшею службой, состоящей въ простыхъ, такъ-называемыхъ обыденныхъ работахъ, и службой технической весьма шатко. Оно не вытекаетъ изъ сущности самаго дѣла, которая заключается въ извѣстныхъ отношеніяхъ лица къ государству, а изъ случайныхъ и второстепенныхъ соображеній, изъ свойства того или другого вида труда, отправляемаго въ пользу государства. Во всякомъ случаѣ неправильность пріема состоитъ въ томъ, что при опредѣленіи родового понятія, т. е. понятія государственной службы вообще, принимается за основаніе отношеніе подданнаго къ государству, между тѣмъ какъ опредѣленіе видовъ этого родового понятія совершается уже при помощи совершенно другого начала—свойства работы. Что касается до родового понятія государственной службы, то оно у Гённера слишкомъ общо, потому подъ него могутъ быть подведены и такіе виды дѣятельности частныхъ лицъ на пользу государства, которые никто и никогда не относилъ къ государственной службѣ. Подрядчикъ, поставляющій провіантъ для продовольствованія арміи или аммуничныя вещи для солдатъ, портной, шьющій платье для воспитанниковъ казеннаго учебнаго заведенія, каменьщикъ или плотникъ, производящіе поправки въ зданіи какого-либо присутственнаго мѣста—всѣ эти люди отдаютъ въ данномъ случаѣ свой трудъ на пользу государства, но ихъ дѣятельность, самособой разумѣется, не можетъ быть подведена подъ понятіе госу-

дарственной службы. Болѣе точно и рельефно опредѣляетъ Гённеръ понятіе *должности,* какъ самаго важнаго вида государственной службы. Но и здѣсь мы встрѣчаемся съ такими мало говорящими признаками, какъ „необходимыя для государственнаго управленія въ извѣстной сферѣ дѣйствія“. Во-первыхъ, дѣйствія эти могутъ быть болѣе или менѣе временны, отрывочны: въ такомъ случаѣ совокупность ихъ не будетъ составлять содержаніе должности, на что указываетъ и самъ Гённеръ (s. 34), причисляя лицъ, отправляющихъ извѣстную службу государству, но безъ опредѣленной государственной функціи, къ числу служащихъ, но не должностныхъ. Затѣмъ признакъ должности—порученіе извѣстнаго дѣйствія главою государства—есть прежде всего чисто-формальный: онъ не можетъ быть почитаемъ за существенный, потому-что самый актъ порученія, заключающійся въ назначеніи на должность, есть только извѣстная форма и вытекаетъ какъ необходимое послѣдствіе изъ другого начала—потребности государства въ должности.

Недостатокъ точности въ опредѣленіи понятій государственной службы, должности, служащаго и должностного лица ведетъ Гённера, также какъ и многихъ другихъ позднѣйшихъ писателей, къ совершенно-произвольному и случайному рѣшенію вопроса о томъ, могутъ ли извѣстные разряды лицъ считаться служащими или чиновниками, напр. члены церковнаго управленія, придворные чины и т. п. Одни писатели рѣшаютъ этотъ и подобные вопросы положительно, другіе отрицательно, и при этомъ основываются не на одномъ и томъ же общемъ началѣ, а выходятъ изъ различныхъ точекъ зрѣнія (*). Приступая къ опредѣленію понятія должности, Гённеръ считаетъ нужнымъ критически отнестись къ двумъ, ближайшимъ къ нему по времени, изъ предшествовавшихъ трудовъ по занимающему его вопросу: соч. Зейф-

---

(*) Гённеръ въ исторіи литературы ученія о государственной службѣ своимъ сочиненіемъ до нѣкоторой степени дѣлаетъ эпоху. За нимъ признаютъ заслугу въ томъ отношеніи, что онъ покинулъ обще-распространенную теорію, по которой договоръ считали непремѣннымъ основаніемъ юридическихъ отношеній служащаго лица къ государству. Кромѣ того, онъ въ своемъ сочиненіи рѣзко разграничилъ двѣ точки зрѣнія, съ которыхъ можетъ быть разсматриваема государственная служба, другими словами призналъ въ ней двѣ существенно различныя стороны: публичную и частную.

ферта (Von dem Verhältnisse des Staats und der Diener des Staats gegen einander im rechtlichen und politischen Verstande, 1793) и Беке (Von Staatsämtern und Staatsdienern. 1797). Первый называетъ государственною должностью „*право*, въ силу котораго отдѣльный членъ государства выполняетъ свою *обязанность* служить ему посредствомъ особенныхъ и многочисленныхъ дѣйствій одного и того же рода, предпринимаемыхъ съ соизволенія государства для достиженія какой-либо особенной государственной цѣли". Гённеръ совершенно справедливо находитъ это опредѣленіе неудовлетворительнымъ, во 1-хъ, потому, что по нему должность есть въ одно и то же время право и обязанность по отношенію къ государству, соединенныя въ одномъ субъектѣ; во 2-хъ, соизволеніе государства на отправленіе извѣстныхъ дѣйствій, составляющихъ содержаніе должности,—выраженіе слишкомъ неопредѣленное и общее. Опредѣленіе Беке, состоящее въ томъ, что должность есть совокупность всѣхъ дѣйствій одного и того же рода, которыя должны быть выполнены для достиженія опредѣленной государственной цѣли, Гённеръ признаетъ болѣе удачнымъ, но справедливо замѣчаетъ, что оно не исчерпываетъ сущности того отношенія, которое опредѣляетъ.

Геффтеръ (Beiträge zum deutschen Staats-und Fürstenrecht. 1829. Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener, s. 110 und fg.) видитъ характеристическія свойства государственной службы въ томъ, что служащія лица назначаются высшею государственной властью для осуществленія, именемъ государства, *опредѣленныхъ*, предписанныхъ имъ цѣлей въ видахъ общественнаго интереса и въ силу возложенной на нихъ обязанности. Такимъ образомъ достиженіе *общественныхъ цѣлей* и возложеніе на лицо особеннаго (спеціальнаго) обязательства составляетъ, по мнѣнію Геффтера, основной, характеристическій признакъ государственной службы. Очевидно, это опредѣленіе ничѣмъ существеннымъ не отличается отъ принадлежащаго Гённеру. Принимая это опредѣленіе, Геффтеръ считаетъ совершенно правильнымъ исключить изъ числа служащихъ государству лицъ всѣхъ занимающихъ должности придворныя и церковныя. Спорный вопросъ о томъ, принадлежатъ ли къ числу служащихъ (Staatsdienern) лица, отправляющія дѣйствительную военную службу, авторъ разрѣшаетъ безъ затрудненія тѣмъ, что вопросъ этотъ имѣетъ значеніе чисто-теоретическое, такъ-какъ военный классъ, подобно духовенству и придворному вѣдомству, состоитъ подъ дѣй-

ствіемъ своего особеннаго права. Преподавателей учебныхъ заведеній, содержимыхъ правительствомъ, авторъ лишь на томъ основаніи относитъ къ числу служащихъ, что государство обязано содѣйствовать дѣлу народнаго образованія и его правильному ходу, хотя, по принципу, учить и учиться (lehren und lernen) есть дѣло свободы частныхъ лицъ. Затѣмъ изъ класса служащихъ государству должны быть исключены находящіеся въ личномъ услуженіи государей, хотя они и могутъ получать отъ главы государства извѣстный рангъ и служебныя права. Наконецъ изъ лицъ, отправляющихъ служебную дѣятельность отъ имени корпорацій или частныхъ лицъ (послѣдній случай представляетъ остатокъ патримоніальныхъ порядковъ феодальной эпохи), только тѣ, по мнѣнію Гефтера, могутъ быть причислены къ разряду служащихъ государству, дѣятельность которыхъ находится въ связи съ государственными цѣлями, напримѣръ—осуществляющіе судебную или полицейскую власть. Установивъ такимъ путемъ понятіе государственной службы и служащаго государству лица, авторъ находитъ его однако весьма общимъ и широкимъ, требующимъ тщательнаго дѣленія служащаго сословія на нѣсколько главныхъ категорій. Прежде всего выдѣляются классы: должностныхъ лицъ, т.-е. служащихъ, несущихъ опредѣленную должность, и такихъ, на которыхъ возлагаются лишь временно чрезвычайныя порученія (коммиссары). Понятіе должности авторъ опредѣляетъ описательнымъ образомъ, говоря, что это слово обозначаетъ „опредѣленный и твердый публичный кругъ дѣйствія въ государственномъ организмѣ“; почему можно сказать, что всякая должность есть непремѣнно государственная служба, но не всякая государственная служба есть должность. Понятно, что не установивъ строго-опредѣленнаго принципа, изъ котораго можно было бы вывести какъ общее родовое понятіе государственной службы, такъ и видовыя — должности, должностного лица и другія, Гефтеръ, подобно своему предшественнику на этомъ пути — Гённеру, затрудняется дать категорическое опредѣленіе этимъ понятіямъ. „Очень трудно, говоритъ онъ, опредѣлить, гдѣ прекращается понятіе должности въ низшихъ государственныхъ службахъ. Такъ существуютъ, какъ извѣстно, кастелляны, портье, истопники въ публичныхъ зданіяхъ, принадлежащихъ извѣстнымъ учрежденіямъ; что ихъ дѣятельность есть видъ государственной службы, что такія лица могутъ быть назначаемы, какъ и тѣ, которымъ безспорно присвоивается названіе государственныхъ чиновниковъ, этого

нельзя отрицать; однако, довольно наивно замѣчаетъ авторъ, противно чувству признавать эти лица за чиновниковъ".—Но такъ-какъ нужно же установить какой-либо критеріумъ для различенія государственной службы какъ рода отъ должности, какъ важнѣйшаго вида, то авторъ дѣлаетъ попытку отыскать этотъ кретеріумъ при помощи римскаго муниципальнаго права, пользуясь тѣмъ опредѣленіемъ, которое даетъ оно понятію „munus personale" (De muneribus et honoribus, D. I. 1, § 3. I. 18. § 1, „animi provisione, sollicitudine ac vigilantia et corporalis laboris intentione perpetrantur"), хотя въ то же время сознается, что съ одной стороны обычное словоупотребленіе термина „должность" вовсе не связываетъ съ нимъ такого строго-ограниченнаго понятія, какое заключается въ римскомъ munus personale, а съ другой можно найти только весьма незначительное число занятій, составляющихъ государственную службу, гдѣ не требовалось бы никакого участія духовной дѣятельности человѣка. Помимо справедливости этихъ замѣчаній, надобно обратить вниманіе на то, что различіе между высшими или должностными служащими и низшими служащими, какое можно было бы установить при помощи параллели должности съ римскимъ munus personale, такъ же шатко, какъ и различіе между низшей (gemeine) и техническою государственною службой, предлагаемое Гённеромъ и основываемое имъ на присутствіи или отсутствіи духовнаго элемента въ дѣятельности служащаго лица. Сознавая возможность остановиться на опредѣленіи должности, заимствованномъ изъ римскаго права, Гефтеръ поступаетъ рѣшительнымъ образомъ; онъ устраняетъ всякія заботы объ общемъ принципѣ государственной службы и предлагаетъ, на основаніи бо́льшей или меньшей степени участія духовной дѣятельности человѣка въ томъ родѣ службы, который онъ несетъ, дѣлить всѣхъ служащихъ государству на собственно государственныхъ чиновниковъ, которымъ принадлежитъ *право рѣшенія* въ ихъ служебной сферѣ, и подчиненныхъ служащихъ, или *субалтерновъ*, которые только исполняютъ то, что́ имъ приказано высшими. Изъ послѣдняго разряда еще выдѣляются низшіе служащіе, дѣятельность которыхъ ограничивается простымъ механическимъ трудомъ. При этомъ авторъ въ пользу основательности своего дѣленія ссылается на обычное словоупотребленіе, которое съ терминомъ „государственный чиновникъ" (Staatsbeamte) связываетъ понятіе о высшихъ сферахъ государственной службы. Ясно, что дѣленіе Гефтера чисто эмпирическое, зиждущееся единственно на наблюденіи того

всѣмъ извѣстнаго факта, что бываютъ высшіе и низшіе виды государственной службы, факта, котораго однако не коснулся научный анализъ, долженствующій именно раскрыть, на какомъ началѣ основано это несомнѣнно существующее въ жизни различіе между высшей и низшей государственною службой. Единственное, имѣющее внѣшній видъ научности, основаніе этого различенія—это право рѣшенія, присущее однѣмъ сферамъ служебной дѣятельности и чуждое другимъ; но оно неудовлетворительно, потому-что, за исключеніемъ работы простыхъ переписчиковъ бумагъ въ присутственныхъ мѣстахъ, во всякой служебной дѣятельности можно отыскать извѣстную, хотя самую незначительную, долю рѣшающей воли служащаго лица. Затѣмъ подробное и ближайшее раздѣленіе служащихъ на классы авторъ предоставляетъ положительному законодательству, какъ бы сознаваясь въ безсиліи науки, задача которой однако заключается именно въ выработкѣ основныхъ началъ, общихъ принциповъ, служащихъ основою для дѣятельности законодателя.

Пертесъ („Der Staatsdienst in Preussen", s. 22 und fg.), оставаясь на почвѣ прусскаго государственнаго права и устройства, представлявшаго, во время выхода его книги, абсолютную монархію, подходитъ однако нѣсколько ближе къ истинному пониманію сущности того отношенія, которое составляетъ государственную службу. Власть государя во всей ея цѣлости, устройство нужныхъ для блага государства порядковъ и учрежденій принадлежитъ монарху, призванному самимъ Богомъ господствовать въ государствѣ, но однако въ границахъ права. Такъ-какъ силы одного человѣка недостаточны для того, чтобы обнять своею дѣятельностью всѣ безконечно-разнообразныя и сложныя отношенія государственной жизни, то монарху на этомъ поприщѣ необходимо содѣйствіе подданныхъ, на которыхъ возлагается выполненіе въ отдѣльныхъ сферахъ государственныхъ отношеній части задачъ, принадлежащихъ монарху. Призванные содѣйствовать главѣ правительства въ его трудахъ на благо государства, они во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ обязаны проводить волю, направленіе и воззрѣнія монарха. На этихъ сотрудниковъ государя возлагается такимъ образомъ особенное *обязательство* дѣйствовать въ извѣстной сферѣ *въ пользу государства*, въ смыслѣ воли короля. Они называются служащими лицами. Отсюда три существенныя условія опредѣляютъ понятіе государственной службы: 1) дѣятельность на пользу государства; 2) дѣятельность, регу-

лируемая повиновеніемъ и вѣрностью государю, и 3) дѣятельность, основанная на особенномъ обязательствѣ, возложенномъ на дѣятеля высшею государственной властью. Опять-таки нельзя не замѣтить общности и широты такого опредѣленія. Какъ и у двухъ предшествовавшихъ писателей, у Пертеса мы не находимъ уясненія того, что должно считаться дѣятельностью въ пользу государства; вслѣдствіе этого теорія Пертеса не представляетъ никакого критерія, при помощи котораго можно было бы съ полной увѣренностью, не опасаясь возраженій и споровъ, отнести извѣстные виды занятій къ государственной службѣ и затѣмъ разъ навсегда отказать другимъ видамъ въ такомъ значеніи. Въ широкомъ смыслѣ слова всякая дѣятельность можетъ претендовать на названіе полезной для государства. Трудъ купца, фабриканта, служителя церкви, ученаго, художника и т. п. посвящается въ общемъ смыслѣ государству точно такъ же, какъ трудъ министра, начальствующаго административнымъ округомъ, судьи и т. п. Два другіе признака государственной службы, считаемые Пертесомъ за существенные, именно согласіе дѣятельности съ волей короля и особое обязательство, возлагаемое на дѣйствующее лицо высшею властью, точно также мало помогаютъ обособленію и выдѣленію понятія государственной службы изъ массы другихъ, сходныхъ съ нимъ. Въ чисто-монархическомъ государствѣ воля государя имѣетъ рѣшающее значеніе для всякой дѣятельности, совершаемой по его порученію; монархъ же можетъ возложить на любого изъ своихъ подданныхъ порученіе, которое однако, по общепринятымъ понятіямъ, никакъ не составляетъ государственной службы. Въ случаѣ такого порученія на подданнаго, конечно, возлагается и особенное обязательство выполнить порученное. Такимъ образомъ три существенные признака государственной службы, принимаемые Пертесомъ, не приводятъ къ точному и строго-опредѣленному понятію этого отношенія; но, приступая къ болѣе подробному разсмотрѣнію трехъ существенныхъ условій государственной службы, при помощи котораго Пертесъ надѣется раскрыть истинную природу ея, онъ, какъ намъ кажется, близокъ къ истинѣ, по крайней мѣрѣ попадаетъ на настоящую дорогу, ведущую къ ней. Онъ разсуждаетъ слѣдующимъ образомъ: никакая дѣятельность, предпринимаемая ради государства, не можетъ быть (въ чистой монархіи) независимою отъ королевской власти. Эта послѣдняя проявляется въ законодательствѣ, управленіи и судѣ. Законодательную функцію осуществляетъ непосредственно самъ монархъ; напротивъ въ сферѣ

управленія и суда ни одинъ суверенъ не въ состояніи обойтись безъ помощи агентовъ, т.-е. служащихъ лицъ. Потому сфера дѣйствій этихъ послѣднихъ на пользу государства ограничивается управленіемъ и судомъ. Мы увидимъ, при раскрытіи съ нашей точки зрѣнія сущности отношенія, называемаго государственною службой, что еслибы Пертесъ принялъ за основное начало, изъ котораго вытекаетъ это отношеніе, потребность государства въ управленіи и судѣ, уяснилъ границы дѣятельности государства въ этихъ сферахъ, то онъ могъ бы съ бóльшею противъ другихъ писателей послѣдовательностью и ясностью опредѣлить какъ самое понятіе государственной службы, такъ и тѣ виды гражданской дѣятельности, которые подходятъ подъ него. Но у разсматриваемаго здѣсь писателя это начало поставлено не на главномъ планѣ, составляетъ не основной принципъ изслѣдованія, а развивается только въ видѣ подробности для разъясненія того, въ чемъ онъ видитъ существенныя условія государственной службы. Этимъ объясняется, почему у Пертеса, такъ же какъ и у другихъ изслѣдователей занимающаго насъ предмета, является слабо-мотивированнымъ, потому почти произвольнымъ, непризнаніе качества слугъ государства (Staatsdiener) за духовными, придворными, учеными и дѣятелями общиннаго управленія. Онъ объясняетъ это непризнаніе мало-убѣдительными доводами, сводящимися къ общимъ мѣстамъ (s. 29, 30, und fg.) въ родѣ того, напримѣръ, что независимо отъ раздѣленія человѣчества на народы и государства, религія и наука—однѣ и тѣ же для всѣхъ, слѣдовательно служители церкви и ученые не могутъ считаться служащими отдѣльному государству. Точно также только въ силу давней привычки можно удовлетворяться такими положеніями: нотаріусы, адвокаты дѣйствуютъ на пользу частныхъ лицъ, а не государства, потому не должны быть причисляемы къ разряду служащихъ, или что община есть сфера жизни, совершенно отдѣльная отъ государства, а потому отправляющіе обязанности по общинному управленію также не суть служащіе государству. Самое простое и естественное возраженіе противъ такихъ рутинныхъ объясненій заключается въ вопросѣ: не для блага ли отдѣльныхъ лицъ существуетъ и самое государство, и не входятъ ли общины и другія общественныя соединенія въ составъ того же государства, какъ цѣлаго, обнимающаго собой всѣ эти части?

Таковы недостатки теоретическаго понятія государственной службы вообще, выводимаго Пертесомъ изъ институтовъ прус-

скаго земскаго права. Но если забыть на время объ этихъ недостаткахъ, о неопредѣленности и широтѣ понятія, принимаемаго авторомъ, то надобно согласиться, что онъ вѣрнѣе другихъ писателей опредѣляетъ отношеніе частнаго понятія *должности* къ общему понятію государственной службы. Онъ опредѣляетъ первое, такъ-сказать, не качественно, а количественно: должность есть та же служба, но только ограниченная извѣстнымъ родомъ дѣятельности (административной или судебной) и извѣстными предѣлами мѣстности, опредѣленнымъ райономъ (s. 36). Иначе: государственная служба есть понятіе субъективное, обозначающее дѣятельность лица, субъекта; должность же—понятіе объективное, указывающее на самый предметъ дѣятельности и на ея границы.

Шталь въ своемъ „Staatslehre" (Philosophie des Rechts, B. II, 2 Abth., 3 Aufl., s. 306 und fg.), оставаясь вѣренъ своей общей точкѣ зрѣнія, понимаетъ государственныя должности исключительно какъ органы верховной власти монарха; чиновники—слуги государя и потому обязаны ему повиновеніемъ и вѣрностью. Но въ то же самое время онъ признаетъ ихъ слугами монарха не какъ частнаго лица, а какъ верховнаго властителя, суверена, повелителя государства, слѣдовательно видитъ въ нихъ въ этомъ смыслѣ слугъ государства (Staatsdiener). Должностныя лица, по мысли Шталя, являясь частью совѣтниками, частью исполнителями воли государя, представляютъ собою такимъ образомъ необходимыя орудія, при посредствѣ которыхъ онъ выполняетъ свою миссію—попеченіе объ общественной жизни (Besorgung der öffentlichen Zustände), т. е. управленіе государствомъ. Монархъ и должностныя лица составляютъ одно органическое цѣлое, состоящее изъ двухъ элементовъ: первому, т.-е. государю, выпадаетъ на долю власть высшаго рѣшенія, второму, т.-е. чиновникамъ,—знаніе и разумѣніе дѣйствительно существующихъ отношеній жизни, необходимыя для правильнаго рѣшенія; они черпаютъ это знаніе непосредственно изъ самой жизни, потому-что сами являются органическими членами цѣлаго, называемаго государствомъ. Но не надобно думать, что эти роли рѣзко отдѣлены другъ отъ друга, что монархъ въ дѣлѣ управленія, благодаря высотѣ занимаемаго имъ положенія, только освящаетъ такъ-сказать своею санкціей то, что сдѣлано чиновниками при помощи ихъ знанія и пониманія явленій общественной жизни; напротивъ дѣятельность главы государства и дѣятельность чиновника органически проникаютъ другъ друга, такъ-что разумѣніе монарха

только восполняется разумѣніемъ должностныхъ лицъ. Потому государь и его чиновники образуютъ вмѣстѣ одно нераздѣльное „Правительство". Разсматривая должностныя лица какъ органы или орудія воли и дѣятельности монарха, обладателя верховной власти въ государствѣ, Шталь гораздо ближе другихъ писателей подходитъ къ истинному пониманію сущности отношенія, называемаго государственною службой, хотя и не развиваетъ свою основную мысль въ болѣе подробную систему.

Цёпфль (Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, Tl. 2, s. 741, 4 Aufl.) подъ государственною службой или государственною должностью (munus, officium, ministerium publicum) въ субъективномъ смыслѣ понимаетъ обязательство, возлагаемое на лицо въ силу назначенія верховной властью (landesherrliche Ernennung), дѣйствовать соотвѣтственно своему призванію (berufsmässig) *для государственныхъ цѣлей*. Въ объективномъ смыслѣ названіе „государственная должность" обозначаетъ опредѣленный кругъ дѣятельности, дѣйствовать въ которомъ обязано лицо, назначенное государственною властью. Служащими государству или государственными чиновниками (должностными лицами) называются тѣ, которымъ поручены отъ суверена должности. Это различіе между службой въ субъективномъ и объективномъ смыслѣ хотя и можетъ быть признано вѣрнымъ, но остается совершенно формальнымъ и не выясняетъ существо самаго отношенія, обозначаемаго именемъ государственной службы. Опредѣленіемъ понятія государственной службы (въ субъективномъ смыслѣ), предлагаемымъ авторомъ, можно было бы удовлетвориться въ томъ случаѣ, когда бы цѣль государства представляла нѣчто безспорное, всѣми признанное и строго опредѣленное; но взгляды на то что̀ должно считаться цѣлью государства чрезвычайно разнообразны, а потому пониманіе государственной службы, какъ дѣятельности ради государственной цѣли, страдаетъ однимъ важнымъ недостаткомъ—неопредѣленностью.

Г. Цахаріэ (Deutsches Staats und Bundesrecht, T. 2, s. 16, 3 Aufl.) говоритъ, что подъ государственною службой вообще понимаютъ всякую въ пользу государства отправляемую службу, которая основывается на особенномъ, исходящемъ отъ субъекта государственной власти, обязательствѣ дѣйствовать для выполненія извѣстныхъ общественныхъ цѣлей. Въ этомъ опредѣленіи мы встрѣчаемся съ тѣми же самыми моментами, которые находимъ и во всѣхъ уже разсмотрѣнныхъ опредѣленіяхъ понятія

государственной службы: дѣятельность на пользу государства, особое обязательство, возлагаемое обладателемъ верховной власти на служащее лице для достиженія общественныхъ или государственныхъ цѣлей. Та же широта, расплывчатость, что и у другихъ писателей. Подъ это опредѣленіе государственной службы, по мнѣнію Цахаріэ, не подходятъ, слѣдовательно не могутъ быть считаемы служащими государству: А) всѣ тѣ, которыхъ дѣятельность является исполненіемъ общей гражданской повинности, какъ наприм. повинности военной службы; В) тѣ, которые несутъ службу не ради интересовъ и правъ государства, а въ интересахъ частныхъ лицъ, корпорацій, неимѣющихъ ничего общаго съ государствомъ учрежденій, хотя бы эти лица для выполненія ихъ функцій нуждались въ авторизаціи или утвержденіи государственной власти. Такъ, на этомъ основаніи, не принадлежатъ къ числу служащихъ государству: 1) придворные и частные служители государя и членовъ его семейства, между тѣмъ какъ придворныя должности, составляющія придворный штатъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, въ особенности тѣ изъ лицъ, которыя предназначены для увеличенія блеска трона, подходятъ, по мнѣнію автора, подъ понятіе государственной службы; 2) служители церкви; 3) служащіе по общинному управленію; 4) лица, которыя своей дѣятельностью служатъ публикѣ. С) Наконецъ третій разрядъ лицъ, исключаемыхъ авторомъ изъ числа служащихъ государству, составляютъ тѣ, которыя хотя и содѣйствуютъ достиженію извѣстныхъ общественныхъ цѣлей, но дѣятельность ихъ основывается не на порученіи субъекта верховной власти, а совершается или въ силу собственнаго принадлежащаго имъ права, или по полномочію народа. Таковы члены сословныхъ и представительныхъ собраній, какъ бы конкурирующіе въ осуществленіи общественныхъ цѣлей съ правительствомъ. Должность, по Цахаріэ, есть особенный, характеристическій видъ государственной службы. Должностными лицами, государственными чиновниками, начальствами называются тѣ служащіе, которые, въ качествѣ членовъ постояннаго правительственнаго организма, осуществляютъ въ извѣстныхъ размѣрахъ правительственныя права верховной власти, причемъ хотя находятся въ необходимомъ подчиненіи главѣ государства, но пользуются правомъ собственнаго рѣшенія и распоряженія. Такимъ образомъ отличительными признаками государственной должности являются: а) осуществленіе извѣстныхъ правительственныхъ правъ; на этомъ основаніи учители наукъ и

свободныхъ искусствъ, начальствующіе надъ публичными учрежденіями, завѣдующіе имуществомъ и промыслами казны принадлежатъ къ числу служащихъ, но не должностныхъ лицъ. Впослѣдствіи мы увидимъ—на какомъ шаткомъ основаніи держится это выдѣленіе изъ числа чиновниковъ государства всѣхъ вышеозначенныхъ лицъ. b) Второй признакъ государственной должности—это прочность, извѣстная продолжительность, постоянство (Stetigkeit) той дѣятельности, которая составляетъ задачу должности. Потому члены коммиссій, учреждаемыхъ на болѣе или менѣе короткій срокъ, въ видахъ достиженія какой-либо спеціальной и скоропреходящей цѣли, не могутъ быть причисляемы къ должностнымъ лицамъ. Наконецъ с) третій признакъ—право собственнаго распоряженія и рѣшенія, принадлежащее должностному лицу, почему всѣ тѣ служащіе, которые просто исполняютъ приказанія и инструкціи начальствующихъ лицъ, не могутъ быть причисляемы къ должностнымъ лицамъ. Мы уже видѣли, что совершенно неимѣющими права распоряженія можно считать только лицъ, занимающихся переписываніемъ бумагъ въ канцеляріяхъ различныхъ установленій.

Блюнчли (Allgemeine Staatsrecht. 4 Aufl., 2 B., s. 120 und fg.) характеристическими признаками государственной службы считаетъ: 1) *особое порученіе* государственной власти, потомъ 2) дѣятельность (öffentlicher Dienst), посвященную государству. „Только тотъ есть лицо, служащее государству (Staatsdiener, fonctionnaire public), кто получилъ такое порученіе и долженъ отправлять такія функціи для государства“.—На этомъ основаніи изъ числа служащихъ государству должны быть исключены: члены законодательныхъ палатъ, провинціальныхъ собраній, присяжные, адвокаты, служители монарха, при строгомъ отдѣленіи церкви отъ государства служители первой, т. е. епископы, священники и т. п. Понятіе должности Блюнчли выдѣляетъ какъ особый видъ изъ родового понятія государственной службы. Государственная должность есть отдѣльный органъ въ организмѣ государства, отправляющій особую, ему свойственную, функцію. Для выполненія своего назначенія этотъ органъ нуждается въ извѣстной долѣ свободнаго самоопредѣленія. Должность исполняется индивидуально дѣйствующимъ въ ней лицомъ—чиновникомъ. Потому государственными чиновниками въ обширномъ смыслѣ слова называются тѣ изъ служащихъ, которые, подчиняясь вообще главѣ государства, пользуются однако свободнымъ самоопредѣленіемъ

при выполненіи порученныхъ имъ функцій; въ тѣсномъ же смыслѣ государственнымъ чиновникомъ называется только тотъ, кому поручена въ извѣстныхъ размѣрахъ *государственная власть* (obrigkeitlihe gewalt, imperium или jurisdictio) въ противоположность другимъ, которымъ не ввѣрено собственно никакой власти, а только попеченіе объ извѣстной отрасли культуры, государственнаго хозяйства и т. п. Послѣднихъ, въ отличіе отъ первыхъ, Блюнчли предлагаетъ называть „öffentliche Pfleger". Къ нимъ принадлежатъ профессоры и учителя публичныхъ учебныхъ заведеній, директоры и врачи публичныхъ больницъ, врачи, инженеры состоящіе на службѣ государства, нѣкоторые финансовые чиновники, наприм. кассиры и управляющіе государственными имуществами. Государственные чиновники (въ тѣсномъ или собственномъ смыслѣ слова) могутъ быть или административные, или судебные. Первые выполняютъ извѣстныя правительственныя функціи, пользуются долей правительственной власти (imperium); на этомъ основаніи въ границахъ своей должностной сферы они могутъ предпринимать все, что́, по ихъ мнѣнію, цѣлесообразно и нужно въ видахъ общественнаго интереса, подчиняясь однако распоряженіямъ начальствующихъ надъ ними лицъ. Задача дѣятельности судебныхъ чиновниковъ ограничивается, напротивъ, только приложеніемъ и осуществленіемъ существующаго права (jurisdictio) по собственному ихъ разумѣнію и убѣжденію. Они не пользуются властью предпринимать свободно что́ имъ кажется необходимымъ для общественнаго блага, но за то въ сферѣ приложенія права они не связаны нисколько властью начальствующихъ лицъ. Отъ обоихъ этихъ видовъ государственныхъ чиновниковъ въ тѣсномъ смыслѣ слова надобно отличать такихъ служащихъ (Staatsangestellten, Amtsgehülfen), которые дѣйствуютъ только вспомогательнымъ образомъ, не отправляя никакой должности въ собственномъ смыслѣ и не пользуясь самостоятельностью дѣйствій; они *помогаютъ* только начальствующимъ надъ ними и подчинены этимъ послѣднимъ. Сюда принадлежатъ канцеляристы, экзекуторы, надзиратели и т. п. Но такъ-какъ въ области государственной службы ихъ дѣятельность органически необходима и такъ какъ въ ней ощущается все-таки присутствіе извѣстной доли духовнаго элемента, то они должны быть отнесены къ разряду служащихъ государству лицъ (Staatsdiener). Напротивъ всѣ тѣ, услуги которыхъ, хотя и нужныя государству, представляютъ собою просто механическій трудъ, наприм. жандармы, педели, при-

вратники, служители при различныхъ установленіяхъ, не входятъ въ этотъ разрядъ и, по мнѣнію Блюнчли, могутъ быть удачно названы государственною прислугой (Staatsbediente); ихъ юридическія отношенія къ государству опредѣляются болѣе по аналогіи съ договоромъ личнаго найма, чѣмъ по нормамъ публичнаго права. Наконецъ, отдѣляя военную службу отъ гражданской, Блюнчли считаетъ служащими государству только офицеровъ разныхъ степеней, такъ-какъ они имѣютъ право начальствованія; служба же солдатъ есть или только исполненіе всеобщей повинности гражданъ, или же основывается на вербовкѣ, являющейся формой не публичнаго, а частнаго права.—Въ опредѣленіи понятія государственной службы, устанавливаемомъ Блюнчли, встрѣчаются тѣ же характеристическіе признаки, которые признаютъ необходимыми свойствами ея и другіе нѣмецкіе писатели, съ тѣмъ лишь различіемъ, что Блюнчли, ограничиваетъ свое опредѣленіе двумя свойствами (порученіемъ государственной власти и дѣятельностью на пользу государства), которыя едвали исчерпываютъ изслѣдуемое понятіе. По воззрѣніямъ Гѐннера, наприм., эти два свойства составляютъ характеристическіе признаки должности, какъ species государственной службы вообще. Опредѣленіе должности, принимаемое Блюнчли, подлежитъ упреку въ неясности, которая неизбѣжна всегда, когда злоупотребляютъ параллелью между организмомъ и государствомъ, между отдѣльными органами перваго съ одной стороны и различными установленіями и должностными лицами государства—съ другой. Сравненіе государства съ организмомъ, какъ и всякая другая параллель, можетъ служить только къ уясненію процесса постепеннаго развитія государства, но ни въ какомъ случаѣ не должно быть доводимо до того, чтобы идея организма принималась за основной принципъ въ изслѣдованіи сущности государства. Сказавъ, что государство есть организмъ, мы будемъ столько же далеки отъ пониманія этой сущности какъ и тогда, когда оставили бы понятіе государства безъ всякаго опредѣленія. Потому и при опредѣленіи другихъ понятій, вытекающихъ изъ основнаго понятія государства, какъ наприм. государственной службы, названія органъ и организмъ могутъ быть приняты только какъ условные термины, сами по себѣ не объясняющіе сущность дѣла. Гораздо отчетливѣе выступаетъ у Блюнчли дѣленіе должностныхъ лицъ на государственныхъ чиновниковъ въ обширномъ и тѣсномъ смыслѣ слова, хотя положенный въ основаніе принципъ слишкомъ условенъ. Трудно въ самомъ

дѣлѣ рѣзко разграничить два рода должностей на основанiи того, что однимъ ввѣряется опредѣленная доля власти, управленiя, а другимъ только содѣйствiе и попеченiе въ сферахъ народнаго образованiя, хозяйства и т. п. Извѣстная, хотя и очень малая, частица власти можетъ быть открыта во всѣхъ тѣхъ отношенiяхъ, которыя представляютъ начальствованiе съ одной стороны и подчиненiе съ другой. Директоръ учебнаго заведенiя, начальникъ госпиталя и т. п. обладаютъ въ извѣстныхъ размѣрахъ правительственною властью. Въ самой незначительной, конечно, степени, но все-таки присуща власть даже тѣмъ дѣятелямъ на пользу государства, которымъ, по роду ихъ дѣятельности, на первый взглядъ она кажется совершенно чуждой, наприм. преподавателямъ учебныхъ заведенiй въ ихъ отношенiяхъ къ учащимся. Въ этомъ смыслѣ профессоръ и учитель такiе же, слѣдовательно, чиновники, какъ каждый начальникъ отдѣленiя, директоръ департамента и т. д. (*).

Выдѣленiе изъ числа должностныхъ лицъ второстепенныхъ дѣятелей (Gehülfen), принадлежащее Блюнчли, весьма сходно съ дѣленiемъ служащихъ государству, принимаемымъ французскими писателями, которые даютъ обыкновенно весьма общее опредѣленiе понятiя должностного лица, чиновника. „Fonctionnaire public въ обширномъ смыслѣ слова, говоритъ Вивьенъ (Etudes administratives. T. I, p. 169, ed. 2-me), суть орудiя общественной силы“. Конечно, такое опредѣленiе слишкомъ общо, потому автору пришлось развить его чисто описательнымъ образомъ. („La loi trouve en eux des intelligences, qui la fécondent, l'interprètent ou l'appliquent. Par leur entremise, la justice se rend, l'instruction se propage, la police est observée, l'impôt perçu, la fortune publique administrée, la richesse nationale accrue; la sureté, la dignité; la grandeur du pays sont maintenues et garanties“). По опредѣленiю Блока (Dictionnaire générale de la politique, T. I, p. 1051), должностное лицо (fonctionnaire) есть

(*) Въ такомъ уравненiи профессоровъ и учителей съ чиновниками, понятно, нѣтъ ничего оскорбительнаго для нравственнаго достоинства первыхъ. Едвали нужно напоминать о томъ, что имѣть власть нисколько не предосудительно; предосудительнымъ можетъ считаться только неправильное, эгоистическое и разсчитанное лишь на удовлетворенiе личнаго мелкаго самолюбiя осуществленiе власти. Не чиновничество вредно для страны, а то извращенное направленiе его дѣятельности, которое принято называть бюрократизмомъ.

человѣкъ, призванный къ извѣстной общественной должности. Чтобы уяснить сколько-нибудь такое слишкомъ широкое опредѣленіе, авторъ сообщаетъ далѣе, что значеніе, придаваемое выраженію fonctionnaire public, бо́льшей частью ограничивается сферами администраціи, магистратуры и дипломатіи; иногда, основательно или нѣтъ, придаютъ распространительный смыслъ этому термину, прилагая его къ духовенству, общественному образованію, арміи и флоту. Но на политическомъ и административномъ языкѣ подъ должностными лицами (fonctionnaires) обыкновенно понимаютъ лишь тѣхъ служащихъ, которые, отправляя должность, осуществляютъ извѣстную долю власти общественной. Всѣ остальные, неосуществляющіе при отправленіи своихъ служебныхъ обязанностей никакой власти, не называются fonctionnaires publics, а носятъ названіе: officiers publics, commis, employés, préposés и т. п. Очевидно, что одинъ классъ должностныхъ лицъ, для бо́льшей точности и во избѣжаніе сбивчивости понятій, долженъ получить имя о́ргановъ государственной власти, т. е. о́ргановъ того субъекта, который ею пользуется въ государствѣ, а другой— простыхъ исполнителей или агентовъ этого субъекта. Далѣе мы увидимъ, почему и эта терминологія не можетъ быть принята, такъ-какъ она не вполнѣ удовлетворяетъ своему назначенію, которое заключается въ томъ, чтобы посредствомъ установленнаго термина охарактеризовать и исчерпать всю сущность обозначаемаго понятія или извѣстнаго отношенія, существующаго въ жизни.

Батби (Traité théorique et pratique de droit public et administratif. T. IV, p. 58), держась того же способа выясненія родового понятія чрезъ постепенное выдѣленіе изъ него понятій видовыхъ, съ гораздо бо́льшей опредѣленностью и логичностью, чѣмъ предшествовавшіе писатели, устанавливаетъ идею о томъ, что́ такое должностное лицо. Подъ именемъ fonctionnaires вообще понимаются лица, отправляющія постоянную службу въ администраціи общей, департаментской или общинной. Авторъ различаетъ три категоріи должностныхъ лицъ: одни пользуются извѣстною долей власти и имѣютъ право дѣлать распоряженія (donner des ordres). На общепринятомъ языкѣ эти должностныя лица называются *властями* (les autorités). Собственно по принципу право главнаго распоряженія, власть, принадлежитъ главѣ государства; но значительную часть дѣйствій, вытекающихъ изъ этого права, онъ долженъ передавать властямъ второстепеннымъ. Должностныя лица, имѣющія право распоряженія, право власти,

нуждаются въ помощникахъ, которые должны подготовлять все то, что̀ необходимо для проявленія распорядительной власти; это 2-й видъ должностныхъ лицъ, которыя называются employés или bureaux. Важность положенія должностного лица однако нисколько не обусловливается принадлежностью его къ тому или другому классу: есть employés, занимающіе очень высокое положеніе, имѣющіе большое значеніе въ администраціи, и есть, наоборотъ, начальствующія лица (les autorités), занимающія невидное положеніе; такъ начальникъ отдѣльнаго департамента въ министерствѣ есть employé, между тѣмъ какъ меръ маленькой сельской общины—власть. Наконецъ для исполненія распоряженій должностныхъ лицъ, осуществляющихъ извѣстную долю власти, необходимъ третій классъ дѣятелей, которые называются *агентами.* Облеченныя властью лица являются или въ качествѣ отдѣльныхъ единицъ, или въ совокупности, въ видѣ собранія, задача котораго—совѣщанія объ извѣстнаго рода общественныхъ дѣлахъ. Раздѣленіе должностныхъ лицъ на три категоріи весьма опредѣленно, просто и ясно, если согласиться съ общимъ началомъ, положеннымъ въ основаніе его и заключающимся въ томъ, что одни имѣютъ власть, распоряжаются, другіе приготовляютъ все нужное для распоряженій, третьи исполняютъ. Но мы уже не разъ видѣли, какъ затруднительно разграничить въ дѣйствительности тѣ должности, которымъ присуща въ извѣстной долѣ власть, отъ другихъ, чуждыхъ совершенно всякаго права распоряженія. Такимъ образомъ трудно признать истину основнаго, главнаго принципа, положеннаго Батби въ основаніе его классификаціи должностныхъ лицъ. Что же касается до общаго родового понятія должностного лица, то оно опять-таки страдаетъ неопредѣленностью и не можетъ быть названо вполнѣ точнымъ, исчерпывающимъ сущность предмета.

Неясность и неточность въ опредѣленіяхъ государственной службы у различныхъ писателей коренится въ отсутствіи у нихъ совершенно точнаго и опредѣленнаго понятія о государствѣ. Вопросъ о томъ—что̀ такое государство принадлежитъ къ числу тѣхъ, которые могутъ быть названы старыми и избитыми въ наукѣ; но, не смотря на свое тысячелѣтнее существованіе, они до сихъ поръ находятся еще только на пути къ положительному рѣшенію. Можно было бы, конечно, пренебречь ими, оставить ихъ совершенно въ сторонѣ, причисливъ къ разряду безплодныхъ задачъ человѣческой пытливости, если бы ихъ рѣшеніе не было необходимо для

правильнаго построенія всей системы той или другой науки, если бы отъ него нисколько не зависѣли выводы, ею добываемые. Въ числѣ этихъ старыхъ вопросовъ, подвергающихся всевозможнымъ, часто совершенно противоположнымъ отвѣтамъ, есть дѣйствительно такіе, которые могутъ быть названы праздными, такъ-какъ отъ нихъ нисколько не зависитъ дальнѣйшій успѣхъ и развитіе извѣстной отрасли знанія. Но стремленіе уяснить сущность государства и достигнуть точнаго понятія о немъ не можетъ быть отнесено къ числу безполезныхъ и безцѣльныхъ, именно потому, что отъ отвѣта на этотъ основной, главнѣйшій вопросъ зависитъ не только рѣшеніе всѣхъ другихъ, составляющихъ задачу нашей науки, но даже правильная постановка ихъ. Высказываясь за необходимость установленія основныхъ понятій въ наукѣ, нельзя не припомнить то, что говоритъ по этому поводу Лор. Штейнъ (Die Vollziehende Gewalt, I, s. 13,14): „Мы думаемъ, что вся государственная наука только тогда двинется надлежащимъ образомъ впередъ, когда ей удастся найти общепризнанный базисъ для цѣлой системы государствовѣдѣнія. Мы въ теченіе цѣлыхъ ста лѣтъ именно потому сдѣлали мало успѣховъ въ государственныхъ наукахъ, что лучшія силы работниковъ въ этой области были потрачены на вопросъ о правильной системѣ, и потому каждый долженъ былъ начинать издалека. Мы не понимаемъ, какъ государственная наука можетъ идти въ уровень съ могучимъ движеніемъ времени, если по крайней мѣрѣ первые основные элементы ея не будутъ, какъ во всякой другой наукѣ, общепризнанными. Мы не понимаемъ также, какое практическое значеніе можетъ имѣть для дѣйствительной жизни та наука, представители которой несогласны между собою ни въ основныхъ понятіяхъ, ни въ раздѣленіи науки, ни относительно ея нормъ, ни относительно ея выводовъ. Прогрессъ немыслимъ, если каждый, не обращая вниманія на другихъ, будетъ идти своимъ особеннымъ путемъ, забывая о великомъ ходѣ исторіи. Невозможно одолѣть громадную массу матеріала по государствовѣдѣнію безъ того, *чтобы не условиться въ смыслѣ терминовъ, употребляемыхъ въ наукѣ, въ существенныхъ чертахъ ея раздѣленія на области*. Правовѣдѣніе, естественныя науки, медицина, грамматика имѣютъ свои категоріи; только наука о государствѣ не имѣетъ ихъ. Ни въ практикѣ, ни въ теоріи не установлено твердо ни одно понятіе".

Это требованіе установленія основныхъ понятій нисколько не противорѣчитъ условіямъ положительнаго метода разработки яв-

леній государственной жизни. Наука о государствѣ уже облададаетъ достаточнымъ запасомъ фактовъ, добытыхъ путемъ наблюденія; этотъ запасъ на столько великъ, что можно приступить къ обобщеніямъ. Основныя понятія должны быть добыты именно такимъ путемъ обобщенія отдѣльныхъ данныхъ. Нельзя, конечно, ручаться, что новыя наблюденія и полученные отъ нихъ результаты не заставятъ современемъ видоизмѣнить тѣ формулы, въ которыхъ нынѣ будутъ выражены существенныя начала науки, но эта измѣнчивость есть удѣлъ всякаго развивающагося знанія, неуспѣвшаго стать точною наукой; ждать же того времени, когда можно будетъ установить твердое и неподлежащее измѣненіямъ опредѣленіе основныхъ научныхъ понятій—значитъ отказаться въ настоящее время отъ необходимой для науки строгой послѣдовательности въ рѣшеніи принадлежащихъ ей задачъ, осудить ее на неопредѣленное время пребывать въ хаотическомъ состояніи.

Ученіе о государственной службѣ раздѣляетъ судьбы цѣлой науки о государствѣ: неясность основныхъ началъ, полнѣйшій произволъ, обусловливаемый личными вкусами изслѣдователей, въ опредѣленіи самаго важнаго понятія, понятія государства,—характеризующіе до сихъ поръ государственныя науки, отражаются вполнѣ и на ученіи о государственной службѣ. Можно ли въ самомъ дѣлѣ изъ всѣхъ приведенныхъ нами опредѣленій государственной службы получить такое понятіе объ этомъ отношеніи, которое не требовало бы дальнѣйшихъ разъясненій, не возбуждало бы сомнѣній, или исчерпывало бы дѣйствительно всю сущность отношенія?

Лор. Штейнъ въ своемъ „Ученіи объ управленіи" (Die Verwaltungslehre. Die Vollziehende Gewalt), такъ же какъ и во всѣхъ другихъ своихъ трудахъ, стремится вывести и объяснить всѣ разнообразныя явленія государственной жизни, всѣ необходимые институты государства изъ одного общаго начала, изъ одного основнаго положенія, именно—понятія о самомъ государствѣ. Онъ дѣлаетъ это съ тою строгой послѣдовательностью, съ тѣмъ соотвѣтствіемъ выводовъ главнымъ положеніямъ, которые постоянно характеризуютъ этого писателя. Къ сожалѣнію, основная идея сочиненія Штейна, его понятіе государства не выведены имъ изъ тѣхъ богатыхъ данныхъ, добытыхъ наблюденіемъ, которыя находятся уже въ распоряженіи современной науки о государствѣ и которыя вполнѣ знакомы этому писателю, а взяты имъ извнѣ, открыты путемъ отвлеченнаго мышленія, представляютъ собой чисто-условное, метафизическое начало.

Понятіе государственной службы Штейнъ совершенно послѣдовательно выводитъ изъ принимаемой имъ идеи о государствѣ, какъ личности высшаго порядка, въ которой заключены всѣ основные элементы человѣческой личности, но только въ болѣе развитыхъ, совершенныхъ и вполнѣ организованныхъ формахъ. (Volez. Gew. I, 8). Тѣ элементы, которые въ человѣческой личности находятся въ эмбріоническомъ состояніи, въ государствѣ функціонируютъ какъ самостоятельные организмы, хотя вмѣстѣ съ тѣмъ и составляющіе части цѣльнаго организма, т. е. той совершеннѣйшей личности, которая называется государствомъ.—Это послѣднее, являясь личностью, по ученію Штейна, должно заключать въ себѣ всѣ тѣ моменты, которые образуютъ бытіе и содержаніе отдѣльной личности. *Воля* и *дѣйствіе* (That) представляютъ два существеннѣйшихъ момента отдѣльной личности; такое же значеніе они имѣютъ и для высшей личности—для государства. Подобно тому, какъ самосознающая и самоопредѣляющая сущность личности государства, его „я", выражается въ главѣ государства, преимущественно въ королѣ, какъ воля этой личности выражается въ особенномъ организмѣ—въ законодательномъ корпусѣ, такъ дѣйствіе государства—личности должно имѣть, и на самомъ дѣлѣ имѣетъ, самостоятельный организмъ для своего выраженія, именно организмъ управленія. Въ немъ выдѣляются органическіе элементы самаго дѣйствія; онъ опять-таки прежде всего долженъ имѣть волю и силу для осуществленія, независимо отъ всякаго внѣшняго противодѣйствія, государственной воли, находящейся внѣ его и выражающейся въ законѣ. Это будетъ исполненіе въ чистомъ видѣ. Здѣсь оно есть посредствующее звено между чисто-внутреннимъ актомъ воли государства, выраженіемъ которой служитъ законъ, и внѣшними дѣйствіями государства, которыя составляютъ уже дѣйствительное (фактическое) управленіе (Vollz. Gew. I, 41). Такимъ образомъ можно представить себѣ организмъ управленія, имѣющій своимъ назначеніемъ выражать дѣйствіе личности—государства, прежде всего существующимъ самъ по себѣ, только предназначеннымъ еще, такъ-сказать, для выполненія своей роли, но не переработывающимъ явленія внѣшняго міра сообразно съ волей государства. Пока онъ представляется намъ такимъ существующимъ самъ по себѣ, онъ долженъ быть названъ *организмомъ исполнительной власти*, имѣющимъ опять свою волю, выражающуюся въ правительственномъ постановленіи (Verordnung) и свое дѣйствіе, выражающееся въ исполненіи (Vollziehung) (s. 9, 10). Но такъ-какъ

жизнь государства, подобно жизни отдѣльной личности, заключается въ подчиненіи себѣ внѣшняго бытія чрезъ самоопредѣленіе, т. е. чрезъ приданіе этому внѣшнему бытію цѣлей личности, что́ требуетъ непосредственнаго дѣйствія со стороны государства, то этотъ процессъ долженъ быть названъ *управленіемъ* въ собственномъ смыслѣ слова (Vervaltung) (s. 10). „Потому управленіе есть органическая дѣятельность государства въ мірѣ дѣйствительности; сущность его состоитъ въ томъ, что воля государства, законъ посредствомъ силы и дѣйствія его, т. е. посредствомъ исполненія, достигаетъ осуществленія въ главнѣйшихъ отношеніяхъ дѣйствительной государственной жизни". Это управленіе очевидно есть прежде всего безконечная область жизненныхъ отношеній, которыя всѣ должны быть подчинены идеѣ государства. Область дѣйствительности имѣетъ собственную свою жизнь; она состоитъ изъ отдѣльныхъ сферъ и безконечныхъ разнообразій. Но посреди этого безконечнаго богатства управленіе имѣетъ только одну цѣль: оно хочетъ подчинить жизнь внѣшняго міра личности государства; оно ищетъ, стало-быть, такихъ условій, которыя требуются этой личностью; оно опредѣляетъ всѣ вопросы, силы и отношенія государственнаго міра по этимъ требованіямъ; такъ происходитъ понятіе и содержаніе *государственныхъ задачъ*. Эти государственныя задачи становятся тѣми областями, въ которыхъ должно дѣйствовать *исполненіе* и которыя составляютъ содержаніе *управленія* въ собственномъ смыслѣ слова. Задачи эти распредѣляются между тремя главными областями: 1) государственнымъ хозяйствомъ, 2) попеченіями государства объ охраненіи права (Rechtsplfege) и 3) содѣйствіемъ всестороннему развитію членовъ государства или внутреннимъ управленіемъ. Изъ всего предшествовавшаго становится яснымъ различіе, которое дѣлаетъ Штейнъ между исполненіемъ, представляющимъ дѣйствіе государства само по себѣ, и непосредственною дѣятельностью государства въ приложеніи къ существующимъ отношеніямъ жизни или управленіемъ.—Дѣйствіе государства во всякомъ случаѣ есть одна изъ функцій его, которая отправляется посредствомъ извѣстнаго органа или совокупности органовъ. Отсюда необходимость организма дѣйствія или организма исполнительной власти, дѣйствующаго самостоятельно въ своей сферѣ, но въ то же время въ тѣсномъ внутреннемъ единствѣ со всѣми другими органами государства и проявленіями его личности.—Функція исполнительной власти слагается изъ трехъ самостоятельныхъ моментовъ; 1-й изъ

нихъ—власть распорядительная, выраженіемъ которой служитъ *постановленіе* (Verordnung), въ немъ проявляется воля, стремящаяся къ исполненію закона, къ дѣйствію, опредѣляющая—когда и какъ, т. е. какими способами, долженъ быть исполненъ законъ, такъ-какъ при исполненіи приходится имѣть дѣло съ предметами внѣшняго міра, имѣющими самостоятельную жизнь и независящими отъ личной воли. 2-й моментъ исполнительной власти есть власть организаціонная. Необходимымъ условіемъ возможности исполненія воли государства является существованіе для каждой отдѣльной задачи исполненія извѣстнаго органа и опредѣленіе функціи его, которое составляетъ то, что называется компетенціей органа. При помощи опредѣленія компетенціи каждый органъ въ извѣстной мѣрѣ пользуется правительственною властью, состоящей въ правѣ распоряженія, устройства или организаціи и принужденія, т. е. заключающій въ себѣ власти распорядительную (право дѣлать постановленія), организаціонную и полицейскую. Мѣра этихъ трехъ властей, принадлежащихъ органу, составляетъ *содержаніе* его компетенціи, границы которой такимъ образомъ опредѣляются только относительно общей правительственной власти. Напротивъ объемъ компетенціи опредѣляется, принимая въ соображеніе самыя жизненныя отношенія, въ которыхъ призванъ дѣйствовать органъ; въ этомъ смыслѣ предѣлы дѣятельности органа опредѣляются или вещественнымъ образомъ, т. е. извѣстными жизненными отношеніями, или мѣстностью. Потому объемъ компетенціи можетъ быть шире и уже; отсюда необходимость подчиненія однихъ органовъ, имѣющихъ менѣе значительную компетенцію, другимъ, которыхъ компетенція шире, вслѣдствіе чего раждается новое понятіе—іерархіи органовъ и компетенцій. „Организація и компетенція могутъ быть, говоритъ Штейнъ, установлены путемъ законодательнымъ, но онѣ могутъ быть также опредѣлены посредствомъ правительственныхъ постановленій. Если такимъ образомъ организмъ компетенцій составляетъ существенное условіе исполненія, то оно должно быть въ состояніи само создавать этотъ организмъ. И эту естественную способность исполненіямы называемъ его организаціонной властью (s. 45)“.— Наконецъ 3-й и послѣдній моментъ исполненія состоитъ во внѣшнемъ осуществленіи воли государства посредствомъ надлежащихъ органовъ, дѣйствующихъ при помощи своей компетенціи. Это внѣшнее осуществленіе, смотря по природѣ объекта, котораго касается, заключается или въ матеріальномъ дѣйствіи, когда воля должна

быть примѣнена къ какому нибудь внѣшнему предмету или естественному отношенію (постройка дороги, устройство телеграфной линіи и т. п.), или же оно состоитъ въ приказаніи исполнить что-либо, исходящемъ отъ компетентнаго органа, когда касается лица. Приказаніе или влечетъ за собою повиновеніе со стороны того, кому дается, или, въ случаѣ ослушанія, принужденіе къ исполненію. Итакъ принудительная власть есть послѣдній, заключительный моментъ процесса исполненія. Вотъ тѣ „элементарныя формы, говоритъ Штейнъ (s. 46), въ которыхъ изъ закона рождается дѣйствительное управленіе и которыя, какъ самостоятельный элементъ государственной жизни, образуютъ *исполнительную власть*; это значитъ, что посредствующимъ звеномъ между закономъ и самымъ дѣйствіемъ управленія является именно та часть всего жизненнаго организма, которую мы называемъ исполнительною властью“. Но всѣ эти отвлеченныя понятія: закона, управленія, исполнительной власти, самаго государства тогда получаютъ, по словамъ Штейна (s. 121), твердый образъ, государство становится тогда только дѣйствительнымъ, реальнымъ явленіемъ, когда будутъ указаны органы, которые, въ силу своей компетенціи, являются носителями (Träger) и представителями этихъ отвлеченныхъ понятій. Вся совокупность органовъ управленія, весь цѣльный организмъ его представляютъ собою четыре основныя формы, которыми являются: глава государства, правительство, самоуправленіе и свободныя общественныя соединенія или союзы (Verein). Первыя двѣ формы выражаютъ принципъ государственнаго управленія, а послѣднія двѣ—принципъ управленія свободнаго; первыя представляютъ собою начало единства цѣлаго, вторыя — самостоятельность отдѣльныхъ лицъ, составляющихъ это цѣлое или начало свободы; жизнь высшей личности—государства основывается на соединеніи этихъ двухъ началъ. На высшихъ ступеняхъ государственнаго развитія глава государства, по преимуществу выражающій собою идею единства цѣлаго, не есть простой несложный органъ, а напротивъ цѣлый самостоятельный организмъ съ особеннымъ правомъ, опредѣляющимъ его дѣятельность на всѣхъ пунктахъ, слѣдовательно и по отношенію къ исполнительной его власти. Какъ бы ни былъ значительно развитъ въ государствѣ элементъ свободы, онъ никогда не можетъ доходить до того, чтобы совершенно поглотить собою другой необходимый элементъ—единство цѣлаго, единство государственной личности. Потому личная дѣятельность государства неизбѣжна даже при самомъ широкомъ

развитіи свободныхъ формъ управленія. Личная дѣятельность, когда она касается самого государства, то-есть общества, какъ единаго цѣлаго, совершается чрезъ многочисленные о́рганы, совокупность которыхъ можно назвать личнымъ организмомъ государства. Этотъ-то именно организмъ составляетъ то,что́ называется *правительствомъ* (Regierung), а отдѣльные о́рганы, изъ которыхъ онъ состоитъ, суть *должности* (Aemter). Правительство образуется изъ высшихъ и низшихъ о́рганов; первые существуютъ въ видѣ министерствъ, вторые—въ видѣ установленій (Behörde). Такимъ образомъ система правительства, состоящая изъ министерствъ и установленій, является самостоятельнымъ организмомъ исполнительной власти, принадлежащей государству, какъ единой и цѣльной личности; въ этомъ смыслѣ правительство противоположно самоуправленію и системѣ ферейновъ. Но свободное государство допускаетъ участіе отдѣльныхъ гражданъ, ихъ самодѣятельность какъ въ законодательствѣ, такъ и въ управленіи; это участіе именно составляетъ сущность второго элемента государства — свободы. Отсюда возможность не только свободнаго законодательства, но и свободнаго управленія. Организмъ свободы въ отношеніи къ исполнительной власти является въ формахъ самоуправленія и свободнаго управленія союзовъ (s. 123 und fg). Задачи дѣятельности обѣихъ формъ свободнаго управленія тѣ же самыя, что́ и задачи государственнаго управленія или дѣятельности правительства; отъ послѣдняго онѣ отличаются особеннымъ образомъ, именно самоуправленіе—тѣмъ, что его сфера ограничивается извѣстными мѣстными предѣлами; оно выступаетъ всегда въ трехъ главныхъ формахъ: самоуправленія земства, самоуправленія общинъ и самоуправленія корпорацій; свободное управленіе союзовъ отличается отъ государственнаго управленія тѣмъ, что его дѣятельность ограничивается одною опредѣленною цѣлью. Самоуправленіе есть, такимъ образомъ, второй, а ферейны—третій элементъ въ организаціи исполнительной власти. Не смотря на относительную самостоятельность каждаго изъ этихъ организмовъ исполнительной власти государства, между ними должно быть сохранено единство; оно достигается въ сферѣ государственнаго управленія, между его различными о́рганами, установленіемъ *іерархіи*, сущность и назначеніе которой состоитъ въ томъ, что воля высшаго исполнительнаго о́ргана должна быть непремѣнно осуществлена низшими. Единство между о́рганами свободнаго управленія съ одной стороны и правительствомъ съ другой достигается установленіемъ высшаго над-

зора, который заключается въ правѣ правительства препятствовать волѣ и дѣйствію органовъ свободнаго управленія, когда они вступаютъ въ противорѣчіе съ волей правительства.—Такова, по системѣ Штейна, организація исполненія, которое представляетъ дѣятельность государства-личности въ противоположность законодательству, представляющему волю его. Весь организмъ исполненія состоитъ изъ трехъ членовъ: правительства, самоуправленія и ферейновъ. Но правительство, по ученію Штейна, въ свою очередь не есть какой-либо несложный, простой организмъ; напротивъ, оно слагается изъ двухъ, отличающихся другъ отъ друга, элементовъ. Различіе между ними вызывается сущностью самаго понятія правительства, въ которомъ слѣдуетъ различать два момента: моментъ личнаго единства, единства воли и дѣйствія, выражаемый главою государства (монархомъ), и моментъ разнообразія въ дѣятельности, обусловливаемый неодинаковостью задачъ, въ которыхъ дѣйствуетъ исполнительная власть. Этотъ послѣдній выражается всею системой должностей (министерствъ и установленій). Отсюда получается двоякое понятіе правительства. Въ обширномъ смыслѣ слова подъ этимъ терминомъ надлежитъ, какъ мы уже видѣли, понимать организмъ, состоящій изъ главы государства, министерствъ и установленій, и представляющій собой единство личности государства по отношенію къ исполненію; въ собственномъ же или тѣсномъ смыслѣ слова правительство есть организмъ должностей, предназначенный дѣйствовать въ различныхъ сферахъ дѣйствительнаго управленія и взятый независимо, отдѣльно отъ главы государства (s. 138 und fg.). Правительство въ тѣсномъ смыслѣ до извѣстной степени противоположно съ одной стороны народному представительству, съ другой—главѣ государства. Этотъ послѣдній есть необходимый примиряющій элементъ между законодательствомъ и исполненіемъ; безъ него была бы неизбѣжна борьба между тѣмъ и другимъ за первенство, результатомъ которой было бы полное подчиненіе одного изъ нихъ другому,—а это повело бы, въ свою очередь, или исключительное господство идеи государства, какъ цѣлаго, надъ свободой отдѣльнаго лица въ случаѣ торжества исполненія, или же господство отдѣльныхъ общественныхъ классовъ и интересовъ, торжество личнаго начала надъ интересами цѣлаго, т. е. государства, въ случаѣ преобладанія законодательной власти. Новыя государства избѣгли той и другой опасности, именно благодаря существованію въ ихъ строѣ самостоятельнаго монархическаго начала (Königthum),

представитель котораго, король, есть глава какъ законодательства, такъ и исполненія; законъ и правительственное постановленіе одинаково есть индивидуальное выраженіе воли монарха. Потому между ними противорѣчія быть не можетъ. Но въ то же самое время, по теоріи Штейна, законодательная и исполнительная власть, взятыя безъ этого, привходящаго въ каждую изъ нихъ, элемента королевской власти, сохраняютъ свою самостоятельность и имѣютъ независимыя одна отъ другой функціи. Оставляя въ сторонѣ законодательную власть и обращаясь къ исполнительной, организмъ которой представляетъ правительство, Штейнъ еще разъ подтверждаетъ, на основаніи всего предыдущаго, необходимость различать правительство въ обширномъ и правительство въ тѣсномъ или собственномъ смыслѣ слова. Право перваго основывается на тождествѣ законодательства и исполненія, право второго — на противоположности между тѣмъ и другимъ. Правительство въ широкомъ смыслѣ слова, т. е. глава государства со всѣми подчиненными ему óрганами, должно быть безотвѣтственно; правительство же въ собственномъ смыслѣ слова отвѣтственно; отвѣтственность составляетъ содержаніе его права. „Потому, говоритъ Штейнъ, отождествленіе обоихъ основныхъ понятій правительства логически и юридически невозможно и для дѣйствительной государственной жизни опасно". Отсюда неизбѣжно самое изложеніе ученія о правѣ правительства раздѣлить на двѣ части: первая заключаетъ въ себѣ ученіе о правѣ исполнительной власти главы государства или монарха, какъ главы всего правительства, вторая — право исполнительной власти, принадлежащее правительству въ тѣсномъ смыслѣ слова. Но если разъ признать извѣстную самостоятельность правительства въ собственномъ смыслѣ слова, то необходимо рѣшить вопросъ о границахъ его правъ относительно главы государства. Этотъ вопросъ Штейнъ относитъ къ числу труднѣйшихъ задачъ конституціоннаго административнаго права (Verfassungsmässiges Verwaltungsrecht) и видитъ въ немъ вмѣстѣ съ тѣмъ центръ тяжести всего конституціонно-монархическаго государственнаго устройства. Формальнымъ образомъ онъ не находитъ возможнымъ установить границы правъ главы государства и правительства въ собственномъ смыслѣ слова. Нужно отыскать общій принципъ для опредѣленія этихъ границъ. Такой принципъ, по мысли Штейна, заключается въ логической невозможности противорѣчія между дѣйствіями монарха, какъ главы правительства, и общею волей государства, кото-

рую олицетворяетъ тотъ же монархъ, какъ глава государства вообще. Между тѣмъ Штейнъ самъ вынужденъ сознаться, что на практикѣ возможно противорѣчіе между закономъ и правительственнымъ постановленіемъ, какъ скоро тотъ и другое выступаютъ въ государственной жизни какъ самостоятельныя понятія. Выходъ изъ этого затрудненія Штейнъ находитъ въ принятіи положенія, въ силу котораго всѣ дѣйствія главы государства, могущія противорѣчить конституціи, не должны быть признаваемы его личными дѣйствіями; напротивъ, всѣ дѣйствія, „которыя онъ *можетъ* выполнить лично", должны имѣть безусловное значеніе, силу закона. Чтобы снять личный характеръ съ дѣятельности монарха въ тѣхъ случаяхъ, когда она можетъ противорѣчить конституціи, ставятъ въ зависимость его дѣйствія отъ формальнаго согласія на нихъ органовъ правительственной власти, выражающагося въ контрасигнированіи министровъ. Эти дѣйствія могутъ быть разсматриваемы не какъ личныя главы государства, а какъ дѣйствія органовъ правительства, на которыя монархъ изъявляетъ свое согласіе въ томъ предположеніи, что они не противорѣчатъ закону.—Такимъ образомъ дѣйствуетъ ли монархъ лично, или только даетъ свое согласіе на дѣйствія правительства, онъ является безотвѣтственнымъ; предполагается, что глава государства не можетъ сдѣлать ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ ничего противнаго праву: въ первомъ случаѣ потому, что его воля есть законъ, а во второмъ потому, что всякій актъ дѣятельности правительства заключаетъ въ себѣ не личное дѣйствіе монарха, а только его условное согласіе на дѣйствіе органовъ правительства. Но этотъ общій принципъ не разрѣшаетъ еще вопроса о точныхъ границахъ исполнительной власти, какъ главы государства, такъ и правительства въ тѣсномъ смыслѣ слова, о тѣхъ предѣлахъ, гдѣ оканчивается область дѣятельности закона и начинается сфера дѣятельности правительственнаго постановленія. Штейнъ отказывается рѣшить этотъ вопросъ, ссылаясь на то, что изслѣдованіе и опредѣленіе границъ исполнительной власти монарха и правительства не есть формально-юридическій вопросъ, но что онъ примыкаетъ къ идеѣ о безотвѣтственной волѣ государства вообще, къ абсолютному понятію государства, какъ великой этической силы, возвышающейся надъ всѣми интересами и противоположностями, находящимися внѣ ея.

Какъ бы то ни было, о правительствѣ въ собственномъ смыслѣ слова можетъ идти рѣчь только тогда, когда оно мыслит-

ся какъ нѣчто отдѣльное отъ законодательной власти съ одной стороны и отъ главы государства—съ другой. Но такая самостоятельность правительства относительно главы государства возможна только лишь въ томъ случаѣ, когда существуетъ народное представительство, какъ самостоятельный организмъ законодательства (s. 197 и fg.). Сущность самостоятельнаго правительства въ противоположность порядку, существующему при абсолютно-монархическомъ управленіи, заключается именно въ томъ, чтобы въ исполнительной дѣятельности государства осуществить духъ и волю законодательной власти. Такимъ образомъ, по мысли Штейна, правительство въ собственномъ смыслѣ слова возможно только въ представительной монархіи.

Организмъ правительства состоитъ изъ отдѣльныхъ о́рлановъ, осуществляющихъ разнообразныя задачи исполненія и управленія, но въ то же время представляющихъ въ своей совокупности единое цѣлое, которое, въ силу этого единства, выступаетъ какъ органическій членъ государственной жизни. Отдѣльныя части этого организма суть *государственныя должности*.

Установивъ строго-опредѣленное понятіе правительства, выведенное изъ основныхъ идей государства, законодательства и управленія, и находящееся въ тѣсной связи съ ними, Штейнъ переходитъ къ изложенію своихъ воззрѣній на должность и государственную службу (Vollz. Gew., s. 204—247). По своему обыкновенію, сначала онъ даетъ формальное опредѣленіе понятія должности. Оно возникаетъ изъ того, что правительство въ разныхъ отрасляхъ дѣйствительнаго управленія (государственномъ хозяйствѣ, правосудіи и внутреннемъ управленіи) выступаетъ на встрѣчу конкретнымъ явленіямъ и задачамъ жизни, другими словами стремится посредствомъ своей дѣятельности удовлетворить потребностямъ жизни, проводя однако при этомъ всегда волю государства-личности, подчиняя явленія дѣйствительной жизни этой волѣ. Для разрѣшенія каждой изъ этихъ задачъ нуженъ особый о́рганъ, такъ-что реальное (а не въ идеѣ только взятое) правительство представляется совокупностью чрезвычайно многихъ и разнообразно устроенныхъ отдѣльныхъ о́рлановъ. Одинаковое въ этихъ о́рганахъ то, что всѣ они должны, не смотря на различія, существующія между ними, представлять единую волю государства. Но не всѣ о́рганы, посредствомъ которыхъ достигаетъ своихъ цѣлей правительство, имѣютъ значеніе должности. Должность (das Amt) есть высшая и истинно-органическая форма этихъ

орудій правительственной воли. Необходимость въ такой формѣ возникаетъ лишь только въ отношеніи къ существеннымъ, отличающимся прочностью и продолжительностью, жизненнымъ задачамъ, въ которыхъ призвано дѣйствовать управленіе. Потому въ тѣхъ случаяхъ, когда управленію приходится имѣть дѣло со скоропреходящими интересами, съ случайно-возникающими, а не постоянными задачами, тогда органами правительства могутъ являться отдѣльныя лица, не облеченныя должностью, а имѣющія только порученіе отъ правительства исполнить въ данномъ случаѣ его волю. Если порученіе дается не одному, а нѣсколькимъ лицамъ, то они образуютъ коммиссію. Отношеніе между ними и государствомъ, ихъ дѣятельность оканчиваются по исполненіи возложеннаго на нихъ порученія. Штейнъ видитъ въ отношеніяхъ государства къ тѣмъ лицамъ, которымъ оно поручаетъ такого рода отдѣльныя, случайныя задачи, частно-гражданскую форму публичныхъ отношеній. Съ другой стороны извѣстныя задачи могутъ быть болѣе или менѣе постоянны, но не принадлежать къ числу тѣхъ, при рѣшеніи которыхъ требуется проведеніе воли государства, а составлять только внѣшнія условія, необходимыя для выполненія этой воли. Такого рода дѣятельность представляетъ собою, по мнѣнію Штейна, механическую сторону личной государственной жизни. Онъ предлагаетъ подобную службу называть службой не государству, а въ государствѣ, или лучше въ правительствѣ, отправляющихъ же ее—служебнымъ или вспомогательнымъ персоналомъ (Dienst-oder Hülfspersonal). Сюда должна быть отнесена и личная служба главѣ государства. И такъ *должность есть постоянный органъ правительства, назначаемый для проведенія его воли въ извѣстной, также постоянно существующей, сферѣ жизненныхъ отношеній.* Въ каждомъ подобномъ органѣ правительство признаетъ часть себя самого и, въ силу этого, должно предоставить ему тѣ три власти, которыми обладаетъ само, т. е. распорядительную, организаціонную и полицейскую. Мѣра этихъ властей, предоставляемая органу, обусловливается природой того жизненнаго отношенія, въ примѣненіи къ которому должна быть проведена воля государства. Но такъ-какъ природа различныхъ жизненныхъ отношеній не есть что-либо всегда и вездѣ неизмѣнное, что̀ можетъ быть разъ на долгое время опредѣлено, то при пользованіи властью органу приходится самому опредѣлять въ каждомъ данномъ случаѣ ея границы, для чего органъ долженъ имѣть

ясное пониманіе о волѣ правительства вообще и обладать умѣньемъ и способностью правильно прилагать эту волю къ отдѣльнымъ случаямъ.

Таково понятіе должности, выводимое Штейномъ изъ всей системы его основныхъ началъ государства. Но онъ не довольствуется этимъ формальнымъ опредѣленіемъ и вслѣдъ за нимъ пытается постигнуть нравственный смыслъ и сущность должности. Высокое нравственное значеніе государственной службы (въ смыслѣ системы должностей—Amtswesen) Штейнъ видитъ въ той роли, которую призваны выполнять должностныя лица, проводя чистую идею государства противъ преобладанія господствующихъ въ обществѣ классовъ и интересовъ. Это преобладаніе господствующихъ классовъ выражается въ государственномъ устройствѣ; но внутренняя сущность государства, какъ высшей формы личной жизни, заключается именно въ противоположномъ, т. е. въ томъ, чтобы не допускать такого преобладанія одного класса надъ другими, чтобы, напротивъ, содѣйствовать одинаковому развитію всѣхъ интересовъ, всѣхъ общественныхъ группъ, и чтобы преимущественно брать подъ свою защиту интересы наиболѣе слабые, которымъ угрожаетъ съ чьей-либо стороны нападеніе. Правительство должно выполнить это назначеніе государства, а такъ-какъ оно представляетъ собой организмъ отдѣльныхъ должностей, то понятно, что нравственная задача должности вообще состоитъ именно въ томъ, чтобы представлять и осуществлять истинную идею и назначеніе государства, отстаивать ихъ противъ тѣхъ соціальныхъ элементовъ, которые стремятся эксплуатировать власть и право государства для достиженія своихъ эгоистическихъ цѣлей. Такъ-какъ великій принципъ общаго блага, которое государство призвано отстаивать противъ себялюбивыхъ стремленій и интересовъ отдѣльныхъ классовъ, представляется монархомъ, то понятно въ какой тѣсной внутренней связи находится развитіе системы должностей, ихъ исторія съ постепеннымъ развитіемъ и исторіей королевской власти: и эта послѣдняя, и должностныя лица всегда преслѣдуютъ одну общую задачу. Политическій бытъ той страны, гдѣ чиновничество не находится въ такой внутренней связи съ монархическою властью, не только представляетъ, по убѣжденію Штейна, состояніе дезорганизаціи, но свидѣтельствуетъ о глубокой, неизлѣчимой болѣзни общества и о грозно-наступающей минутѣ господства частныхъ интересовъ надъ общими (s. 210).

Процессъ историческаго развитія системы должностей изъ первоначальной королевской службы и до современнаго ихъ значенія, какъ органовъ правительства, совершается рядомъ съ перемѣнами въ отношеніяхъ между сословіями, съ усиленіемъ монархическаго начала и съ развитіемъ философскихъ ученій о государствѣ. Эти три фактора своимъ вліяніемъ дѣлаютъ то, что въ новѣйшую эпоху, при современныхъ формахъ государственнаго устройства, должность не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ органомъ государственной воли (а не воли только главы государства), предъ которою должностныя лица несутъ *отвѣтственность* за свои оффиціальныя дѣйствія. Отвѣтственность органовъ правительства предъ государствомъ, ограничиваемая духомъ, смысломъ закона и конституціи, даетъ имъ извѣстную самостоятельность (s. 115 und fg). Являясь отвѣтственнымъ и самостоятельнымъ органомъ правительства, обязаннымъ представлять и защищать въ своей должностной сферѣ общіе интересы, чиновникъ долженъ обладать надлежащимъ знаніемъ, правильнымъ пониманіемъ общихъ интересовъ, также какъ и способностью отстоять ихъ отъ притязаній отдѣльныхъ общественныхъ классовъ. Знаніе и пониманіе общихъ интересовъ даются продолжительною подготовкой къ дѣятельности; чтобы пріобрѣсти ихъ, чиновнику нужно всецѣло посвятить должности свои духовныя и физическія силы; однимъ словомъ, служба должна сдѣлаться его *призваніемъ*. Способность независимаго дѣйствованія обусловливается обезпеченнымъ и самостоятельнымъ положеніемъ чиновника въ экономическомъ отношеніи, которымъ онъ можетъ пользоваться только тогда, когда получаетъ, въ видѣ жалованья отъ государства, постоянный и опредѣленный доходъ. Вмѣстѣ съ этимъ должностныя лица государства пріобрѣтаютъ характеръ сословія (Stand). Штейнъ, въ противоположность другимъ авторамъ, не даетъ никакого формальнаго опредѣленія понятію государственной службы, очевидно не считая нужнымъ противопоставлять это понятіе должности, какъ родъ виду, или какъ нибудь иначе. Изъ совокупности того, что онъ излагаетъ въ отдѣлѣ „государственная служба и право служащихъ" (Staatsdienst u. Staatsdienerrecht) слѣдуетъ заключить, что онъ понимаетъ подъ выраженіемъ „государственная служба" ничто иное, какъ *дѣятельность* служащаго при отправленіи той или другой должности, а право государственной службы, по его системѣ, заключаетъ въ себѣ тѣ постановленія законодательства, которыми опредѣляются: 1) способы назначенія въ должности, условія, га-

рантирующія государству, что назначаемые готовились къ службѣ какъ къ призванію; 2) обязанности чиновниковъ въ отношеніи къ государству и къ своему сословію, и 3) наконецъ права́ должностныхъ лицъ, вытекающія изъ необходимости предоставить имъ личную и хозяйственную независимость и самостоятельность. Итакъ *должность* есть о́рганъ правительства, предназначаемый для проведенія воли государства въ извѣстной жизненной сферѣ, составляющей ту или другую область управленія. Тѣ, которымъ поручаются должности, суть *должностныя лица*, *чиновники* (Beamte); для нихъ служба государству есть *призваніе* (Beruf); они составляютъ всѣ вмѣстѣ особый классъ въ обществѣ (Stand). Дѣятельность должностного лица есть государственная служба.

Всѣ эти точно формулированныя опредѣленія вытекаютъ, какъ необходимое логическое послѣдствіе, изъ основныхъ понятій: государства, законодательства, правительства и управленія. Если не возбуждать сомнѣнія относительно этихъ послѣднихъ и вообще исходнаго пункта ученія Штейна, то даваемыя имъ опредѣленія понятія должности и ея существенныхъ признаковъ, по своей точности и строгой опредѣленности, не оставляютъ желать ничего лучшаго. Что́ разумѣетъ Штейнъ подъ государственною службой и какое значеніе имѣетъ она среди другихъ отношеній въ государствѣ—ясно для всякаго читателя. Этой именно ясности и опредѣленности не находимъ мы у другихъ писателей. Но вполнѣ ли вѣрно дѣйствительному положенію вещей выражаютъ воззрѣнія Штейна сущность государственной службы? имѣютъ ли эти воззрѣнія необходимую реальную подкладку? не ограничиваютъ ли или не расширяютъ ли они произвольно, въ угоду предвзятой теоріи, понятіе государственной службы или, лучше сказать, должности?—Чтобы рѣшить эти вопросы, нужно обратиться къ анализу тѣхъ общихъ началъ ученія Штейна, изъ которыхъ, какъ неизбѣжные логическіе выводы, вытекаютъ его воззрѣнія на сущность государственной службы.

Основная мысль ученія Штейна о государствѣ, какъ личности высшаго порядка, добыта имъ, какъ уже было замѣчено, не путемъ изслѣдованія явленій дѣйствительной государственной жизни, а взята извнѣ, какъ готовое отвлеченное понятіе. Доказательство истинности этого понятія авторъ видитъ въ томъ, что съ его помощью можно рѣшить всѣ теоретическіе и практическіе вопросы, касающіеся государства. Если бы на самомъ дѣлѣ было такъ, то можно было бы примириться съ этимъ метафизическимъ

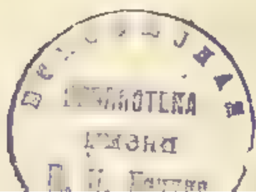
пріемомъ при изученіи государства. На дѣлѣ однако мы убѣждаемся, что признаніе государства личностью и примѣненіе этого начала къ объясненію явленій дѣйствительной государственной жизни нужны Штейну лишь для того, чтобы оправдать съ раціональной точки зрѣнія существованіе и доказать совершенство только одного вида государства, одной изъ исторически-извѣстныхъ формъ его устройства, именно конституціонной монархіи. Не только въ его послѣднемъ сочиненіи объ управленіи, но и во всѣхъ прежнихъ трудахъ („System der Staatswissenschaft", „Socialismus und Communismus" и въ позднѣйшей передѣлкѣ этого труда, носящей названіе „Geschicte der socialen Bewegung in Frankreich") можно ясно прослѣдить стремленіе привести читателя къ сознанію, что конституціонная монархія есть наилучшая государственная форма, идеалъ, къ которому должны стремиться народы въ своемъ политическомъ развитіи. Самымъ истиннымъ выразителемъ идеи конституціонной монархіи является германская нація; только она обладаетъ совершенно нормально образовавшимися и также правильно функціонирующими органами, составляющими необходимую принадлежность конституціоннаго государственнаго организма, каковы: королевская власть, народное представительство, самоуправленіе (*), ограниченное извѣстными предѣлами, наконецъ дѣятельное правительство съ цѣлою системой должностей. У другихъ народовъ, раздѣляющихъ съ нѣмцами честь стоять во главѣ европейской цивилизаціи, нѣкоторыя изъ частей конституціоннаго организма развились на счетъ другихъ, такъ что ихъ государства уклонились въ ту или въ другую сторону отъ настоящаго идеала. Такъ англичане развили преимущественно свой selfgowernement въ ущербъ силѣ и значенію того элемента, который долженъ быть названъ правительствомъ и котораго въ настоящемъ смыслѣ слова нѣтъ въ Англіи, потому-что въ этой странѣ правительство есть ничто иное, какъ господствующая въ парламентѣ партія; французы, напротивъ, потратили всю свою политическую мощь на созданіе сильнаго централизованнаго правительства, довели до крайности осуществленіе идеи государственнаго управленія на счетъ управленія свободнаго. Вслѣдствіе этого ни у того, ни у другого народа не выработ-

(*) Хотя при изслѣдованіи началъ общиннаго самоуправленія (Vollz. Gew. II, s. 273, 4, 282, 302, 343, 4) авторъ сознается, что оно далеко несовершенно и что будущему только принадлежитъ полное осуществленіе идеи свободнаго общиннаго управленія.

тался институтъ государственной службы, должности, въ его совершенномъ видѣ. Отсюда надо заключить, что истиннымъ государствомъ является только конституціонная монархія и то только при такомъ способѣ осуществленія ея началъ, какой усвоенъ Германіей, гдѣ глава государства, король, объединяетъ собою тѣ элементы государственнаго строя, которые безъ примиряющей монархической власти могли бы прійти въ столкновеніе между собою, стремясь къ противоположнымъ цѣлямъ. Въ конституціонно-монархическомъ государствѣ всѣ необходимыя части политическаго организма находятся въ такихъ же правильныхъ отношеніяхъ другъ къ другу, какъ различные моменты, заключающіеся въ отдѣльной личности: законодательный корпусъ—органъ воли государственной личности, правительство—органъ ея дѣятельности и наконецъ глава государства, монархъ—самосознающее „я“ государства-личности. Пока Штейнъ установляетъ апріорнымъ путемъ эти основныя понятія, его государство представляетъ собою стройное цѣлое, всѣ части котораго находятся въ согласіи между собою. Но какъ скоро онъ обращается къ болѣе подробному изслѣдованію явленій дѣйствительнаго государственнаго быта, къ раскрытію самой сущности составныхъ элементовъ государства, такъ сейчасъ мы встрѣчаемся съ неразрѣшимыми противорѣчіями въ его теоріи, которыя тщетно старается авторъ прикрыть и смягчить искуствомъ своей діалектики. Обладая глубокимъ знаніемъ фактовъ исторической жизни отдѣльныхъ государствъ, Штейнъ долженъ былъ прійти къ убѣжденію, что назначеніе государства заключается въ уравновѣшеніи и примиреніи борющихся между собой интересовъ, представляемыхъ различными соціальными группами. Въ извѣстныя эпохи исторіи выступалъ преобладающимъ какой-либо одинъ классъ общества и стремился подчинить своему господству остальные классы. Государство есть, по ученію Штейна, именно та сила, которая не допускаетъ такого преобладанія одного соціальнаго элемента надъ другими и является всегда на помощь угрожаемымъ интересамъ подчиненныхъ классовъ; оно стремится уравнять во всѣхъ сферахъ жизни интересы отдѣльныхъ общественныхъ группъ; его призваніе въ томъ, чтобы одинаково содѣйствовать развитію и благосостоянію цѣлаго, т. е. всѣхъ соціальныхъ элементовъ. Но съ другой стороны тотъ же историческій опытъ свидѣтельствуетъ, что господствующій въ обществѣ классъ, въ свою очередь, постоянно усиливается подчинить волю государства своимъ интересамъ и посредствомъ государственнаго устройства

(Verfassung) проводитъ свои стремленія. Такимъ образомъ конституція государства есть форма, выражающая вліяніе преобладающаго въ обществѣ класса, подчиненіе воли государства существующему соціальному порядку. Одинъ изъ главнѣйшихъ элементовъ конституціоннаго государственнаго устройства есть народное представительство, которому совмѣстно съ монархомъ принадлежитъ законодательная функція; законъ долженъ выражать волю государства-личности. Спрашивается: какимъ образомъ можетъ достигнуть правильнаго выраженія эта воля, долженствующая стремиться къ одинаковой защитѣ и охранѣ, къ равномѣрному развитію всѣхъ общественныхъ элементовъ, когда ея выразителемъ является представительное собраніе, по мнѣнію Штейна, всегда проводящее виды и намѣренія господствующаго класса, а не цѣлаго общества? Отсюда естественный выводъ тотъ, что воля государства-личности стремится къ совершенной противоположности того, что́ составляетъ задачу государства. Потому, чтобы выполнить эту задачу, приходится возложить ее не на о́рганъ воли, а на какой-либо другой. Штейнъ возлагаетъ ее на главу государства и правительства. Но въ такомъ случаѣ послѣднее, являясь организмомъ исполненія, которое выражаетъ дѣйствіе государства-личности, должно неизбѣжно вступить въ коллизію съ другимъ существеннымъ моментомъ ея, съ волей, такъ-какъ представительное собраніе, организмъ, выражающій путемъ законодательства эту волю, хочетъ одного, именно господства интересовъ преобладающаго класса, а правительство—организмъ дѣйствія—другого: оно отстаиваетъ равноправность интересовъ всѣхъ классовъ общества. Прежде всего мы встрѣчаемся здѣсь съ психологическою невозможностью: въ одной и той же личности воля и дѣйствіе не могутъ противорѣчить другъ другу, если только послѣднее не есть результатъ посторонняго давленія на волю, т. е. принужденія физическаго или психическаго. Въ примѣненіи къ жизни государства Штейнъ, какъ кажется, думаетъ разрѣшить это противорѣчіе тѣмъ, что признаетъ въ монархѣ главу не только исполненія, но и законодательства; безъ этого условія законъ—актъ власти законодательной и постановленіе—актъ власти исполнительной могли бы войти въ столкновеніе другъ съ другомъ. Но такое разрѣшеніе задачи легко только въ отвлеченной теоріи, въ дѣйствительности же представляются безъисходныя затрудненія въ томъ смыслѣ, что отъ того или другого способа ихъ устраненія зависитъ самая участь конституціонно-монархи-

ческой формы, ея жизненное значенiе. Если король, это самосознающее „я“ государственной личности, выполняя назначенiе государства и отстаивая общiе интересы, будетъ постоянно пользоваться принадлежащимъ ему правомъ иницiативы и санкцiи закона въ тѣхъ видахъ, чтобы противодѣйствовать себялюбивымъ разсчетамъ господствующаго класса, находящимъ мѣсто въ представительномъ собранiи, то онъ поставитъ себя въ необходимость: или, совершенно уже вопреки конституцiи, вводить законы, предложенные правительствомъ, но отвергнутые народными представителями, или по крайней мѣрѣ отказывать въ своей санкцiи тѣмъ законамъ, которые приняты представительнымъ собранiемъ. Понятно, что въ первомъ случаѣ образъ дѣйствiй главы государства формально противорѣчитъ государственному устройству, а во второмъ подрываетъ въ принципѣ конституцiонно-монархическую форму: если глава государства и правительство сочтутъ своей постоянной обязанностью исправлять ошибки представителей нацiи, то послѣднiе становятся ненужными. Къ этому слѣдуетъ прибавить еще, что практика конституцiонныхъ монархiй нерѣдко представляетъ примѣры полной гармонiи въ дѣйствiяхъ правительства съ тѣми соцiальными элементами, которые имѣютъ въ данную эпоху преобладающее значенiе и проводятъ въ законодательствѣ свои желанiя. Такимъ образомъ подвергается значительнымъ сомнѣнiямъ вся теорiя государства-личности, примѣненная къ объясненiю конституцiонно-монархическаго порядка, какъ самаго нормальнаго изъ всѣхъ политическихъ порядковъ, какъ наиболѣе способствующаго осуществленiю назначенiя государства — быть содѣйствующею и охранительною силой для общихъ, а не частныхъ интересовъ. Что нибудь одно: или эта теорiя не въ состоянiи объяснить всѣхъ явленiй конституцiонно-монархической жизни, слѣдовательно непригодна, или же конституцiонная монархiя есть не только не идеалъ государства, но даже вовсе не государство, потому-что когда органъ воли государства-личности — законодательный корпусъ — дѣйствуетъ самостоятельно, когда его дѣятельность не парализируется правительствомъ, тогда государство не удовлетворяетъ своему назначенiю; когда же правительство противодѣйствуетъ законодательному сословiю, тогда становится ненужнымъ это послѣднее, а вмѣстѣ съ тѣмъ и весь конституцiонный механизмъ. Мы думаемъ, на основанiи всего этого, что теорiя личности по меньшей мѣрѣ совершенно излишня и ровно ничего не объясняетъ въ явленiяхъ государственной жизни.



Она нужна была Штейну, чтобы придать конституціонно-монархическому государству внѣшній видъ полной стройности и соотвѣтствія всѣхъ частей, который долженъ былъ свидѣтельствовать о томъ, что народы, обладающіе такою формой устройства, создали типъ наилучшаго государства въ мірѣ.

Извѣстно, что въ литературѣ конституціонализма существуютъ два различныя воззрѣнія относительно того, что̀ должно признавать сущностью и основнымъ началомъ конституціонно-монархической формы. Первое, ведущее свое происхожденіе отъ Монтескьё, видитъ основу конституціонной монархіи въ раздѣленіи властей и порученіи отдѣльнымъ о̀рганамъ въ государствѣ законодательства, исполненія и суда. Воззрѣніе это неоднократно видоизмѣнялось, но было господствующимъ до начала реставраціи во Франціи и реакціи въ остальной Европѣ (Mohl, Gesch. u. Litterat. d. Staatsw., B. I, s. 269—293). Со времени вѣнскаго конгресса ученые публицисты круто поворачиваютъ въ противоположную сторону и устанавливаютъ такой взглядъ на сущность конституціоннаго устройства, по которому государственная власть въ представительной монархіи всецѣло принадлежитъ одному лицу; но въ то же время гражданамъ должна быть гарантирована свобода и тѣ основныя права̀, идею о которыхъ выработала новая философія и которыя были съ такими пожертвованіями завоеваны въ эпоху революціи. Два средства признавались дѣйствительными для того, чтобы охранить свободу и права̀ гражданина отъ нарушеній со стороны власти: это, во-первыхъ, обязанность гражданъ повиноваться власти только въ предѣлахъ государственной конституціи и существующихъ законовъ (Verfassungsmässige Gehorsam) и, по причинѣ невѣрности и опасности этого средства, второе—контроль за дѣйствіями правительства, предоставленный собранію народныхъ представителей. Такимъ образомъ народное представительство, по этому воззрѣнію, теряетъ прежнее значеніе, усвоенное ему теоріей раздѣленія властей: оно перестаетъ быть непосредственнымъ участникомъ въ отправленіяхъ государственной власти, выполняющимъ ея законодательную функцію, оно уже не есть законодательный корпусъ или сословіе, а просто контролирующее учрежденіе, предназначенное для охраны правъ свободы, принадлежащихъ гражданамъ. Какъ правительство, т. е. глава государства и подчиненные ему о̀рганы, сосредоточивающее въ своихъ рукахъ всю государственную власть, располагаетъ всѣми нужными средствами для осу-

ществленія своихъ задачъ, такъ и народное представительство получаетъ въ свое распоряженіе извѣстныя средства, необходимыя для дѣйствительности его контроля надъ властью; главнѣйшее изъ нихъ состоитъ въ томъ, что представительному собранію предоставляется право содѣйствовать правительству въ нѣкоторыхъ отрасляхъ дѣятельности послѣдняго и право согласія или несогласія на такія проявленія этой дѣятельности, вредныя послѣдствія которыхъ могутъ быть непоправимы. Къ числу такихъ дѣйствій главы государства и правительства относятся, по мнѣнію теоретиковъ, изданіе законовъ, мѣры по государственному хозяйству и относительно военной повинности, заключеніе договоровъ съ иностранными государствами. Всѣ эти дѣйствія должны быть предпринимаемы не иначе какъ съ согласія народныхъ представителей. Такое распредѣленіе ролей между двумя дѣйствующими силами въ конституціонной системѣ очень удобно и имѣетъ цѣлью вести къ водворенію полной гармоніи между ними; остается только неразрѣшеннымъ вопросъ: что̀ дѣлать въ томъ случаѣ, когда одна изъ этихъ силъ, пользующаяся государственной властью безраздѣльно, рѣшится оставлять безъ всякихъ послѣдствій представленія, мнѣнія и совѣты контролирующаго ее собранія народныхъ депутатовъ? Доктринеры конституціонализма, выставляя на своемъ знамени единство и сосредоточеніе государственной власти, конечно не создавали ничего новаго, они шли по пятамъ за совершившимися фактами и только старались доказать ихъ разумность, придать имъ раціональное значеніе, и для этого прикрѣпляли къ нимъ свою теорію. Эта послѣдняя не была однако раскрытіемъ сущности явленій, объясненіемъ ихъ истиннаго смысла, которое не исключаетъ никогда указанія на возможность лучшаго порядка, а служила лишь преднамѣреннымъ оправданіемъ существующаго. Если предшествовавшая конституціонная теорія, основанная на ученіи о раздѣленіи властей, ошибалась, то ея заблужденія были совершенно искреннія: это были ошибки ума, впервые напавшаго на мысль о возможности объяснить цѣлую громадную область жизненныхъ явленій изъ одного начала и примѣнить это начало къ обновленію государственнаго строя, въ основу котораго должна была лечь свобода лица. Едва ли можно тоже самое сказать о поборникахъ новаго взгляда на конституціонную монархію: проповѣдуя единство и полноту власти и отстаивая въ то же время необходимость и права̀ народнаго представительства, многіе изъ нихъ, кажется, вступали въ сдѣлку съ собственною логикой.

Въ ученіи Штейна о государствѣ спасена доктрина конституціонализма и сверхъ того обставлена такими блестящими логическими пріемами, что не съ разу можно замѣтить ея недостатки, которые бросались въ глаза въ прежнихъ произведеніяхъ школы. Штейнъ, какъ видно, не придаетъ большого значенія вопросу о раздѣленіи властей, но вмѣстѣ съ тѣмъ всю первую часть своего ученія объ исполнительной власти посвящаетъ развитію мысли о необходимости самостоятельныхъ и отдѣльныхъ, до извѣстной степени, организмовъ для каждаго изъ главнѣйшихъ отправленій государства. Это раздѣленіе организмовъ въ сущности тоже раздѣленіе властей; но вмѣсто того, чтобы указать на чисто-механическое значеніе этого дѣленія, вызываемаго соображеніями о наилучшихъ средствахъ управленія, и относящагося только къ подчиненнымъ агентамъ высшей государственной власти, а не къ ней самой, Штейнъ видитъ въ немъ явленіе органическое. Въ то же время онъ остается на почвѣ теоріи о единствѣ власти, признавая главу государства объединяющимъ „я" государственной личности, главой какъ законодательства, такъ и исполненія. При этомъ онъ не обращаетъ вниманія на то, какія послѣдствія могутъ наступить, и наступали уже довольно часто, изъ этого сопоставленія въ конституціонной монархіи двухъ силъ съ своими особыми правами, но съ неразграниченными сферами дѣйствія. Между тѣмъ въ этихъ послѣдствіяхъ вся сущность вопроса о значеніи конституціонно-монархической формы.

Опытъ западно-европейскихъ государствъ уже съ достаточной ясностью свидѣтельствуетъ, что конституціонная монархія есть великій историческій компромиссъ между двумя сторонами, существованіе котораго въ настоящую эпоху представляетъ неизбѣжный фазисъ въ политическомъ развитіи народовъ. Ни одна изъ извѣстныхъ теорій, ни теорія раздѣленія властей, ни противоположная ей и позднѣйшимъ по времени, не въ состояніи осуществить ихъ идеалъ конституціонной монархіи, который въ ихъ смыслѣ никогда и нигдѣ не былъ осуществленъ. На полное согласіе между двумя силами, стоящими другъ противъ друга въ каждой представительной монархіи, можно было бы разсчитывать лишь тогда, когда оба существенные элемента конституціоннаго строя находились бы на одинаковой степени умственнаго и нравственнаго развитія, въ одинаковой мѣрѣ были бы проникнуты государственнымъ сознаніемъ, то-есть сознаніемъ необходимости дѣйствовать на пользу общую, для блага цѣлаго, а не въ своихъ

собственныхъ видахъ. Но при настоящихъ соціальныхъ условіяхъ въ европейскихъ обществахъ составъ народныхъ представительствъ относительно степени образованія отдѣльныхъ членовъ и сочувствія ихъ общимъ интересамъ чрезвычайно разнообразенъ; дѣленіе на партіи является неизбѣжнымъ результатомъ такого положенія дѣлъ; при этомъ партіи, образующія парламентское большинство, далеко не всегда стоятъ на сторонѣ общихъ интересовъ. Если правительство болѣе проникнуто государственнымъ сознаніемъ, чѣмъ парламентское большинство, то ему приходится дѣйствовать въ разрѣзъ съ этимъ послѣднимъ для того, чтобы осуществить идею государства, выполнить его назначеніе. Можно однако представить себѣ то же явленіе, но при другихъ условіяхъ: правительство можетъ поддерживать интересы и стремленія извѣстнаго класса въ обществѣ вопреки желаніямъ либеральнаго большинства народныхъ представителей. И въ томъ, и другомъ случаѣ одинъ изъ существенныхъ элементовъ конституціонно-монархическаго устройства, именно народное представительство, отступаетъ на задній планъ: управленіе государствомъ принимаетъ характеръ личнаго управленія. Съ другой стороны, если правительство усвоиваетъ себѣ такой образъ дѣйствій, что постоянно отказывается отъ личнаго дѣйствованія, основаннаго на его собственномъ убѣжденіи, если оно во всемъ соглашается съ видами, намѣреніями и рѣшеніями господствующей въ парламентѣ партіи,—для чего ему необходимо изъ среды этой партіи избирать и главныхъ агентовъ своихъ, министровъ,—тогда управленіе государствомъ принимаетъ тотъ характеръ, который принято называть парламентаризмомъ, управленіе становится парламентарнымъ, и надо сознаться, что вмѣстѣ съ этимъ монархическій элементъ теряетъ въ своемъ вѣсѣ и значеніи. Нельзя категорически утверждать, что для общества, для народа всегда выгодна и полезна одна какая-либо изъ этихъ двухъ формъ отношеній между правительствомъ и народнымъ представительствомъ. Тутъ все дѣло зависитъ отъ того, въ какой степени проникнутъ государственнымъ сознаніемъ, идеей общаго блага тотъ или другой элементъ, причемъ большую роль играетъ способъ организаціи представительнаго собранія и условія какъ активнаго, такъ и пассивнаго права выбора въ члены его. Но какъ бы то ни было, въ дѣйствительности конституціонная монархія что-нибудь одно изъ двухъ: или личное управленіе, или парламентаризмъ. Въ одномъ и томъ же государствѣ въ разныя времена отношенія между обоими элементами могли принимать то

ту, то другую форму. Сколько бы ни усложняли конституціонный механизмъ, какіе бы новые винты и рычаги ни придумывали въ его машинѣ,—выборъ одного изъ двухъ средствъ для разрѣшенія дилеммы, лежащей въ исторической сущности конституціонной монархіи, неизбѣженъ. Между тѣмъ теоретики конституціонализма не хотятъ ни того, ни другого. Приверженцы ученія о раздѣленіи властей преслѣдовали неосуществимую цѣль, желая уравновѣсить на политическихъ вѣсахъ оба главные элемента конституціонной монархіи, т. е. главу государства и народное представительство. Такое уравновѣшеніе должно вести къ невозможному для государства состоянію непрерывной борьбы. Поборники противоположнаго воззрѣнія, приписывая главѣ государства всю полноту и силу нераздѣльной государственной власти, въ то же время желаютъ сохранить дѣйствительное, а не формальное только, значеніе и за другимъ элементомъ—за народнымъ представительствомъ. Понятно, что та и другая теорія были равно далеки отъ пониманія истинной, реальной сущности дѣла. Штейнъ также, какъ уже мы видѣли, не пошелъ далѣе своихъ предшественниковъ въ раскрытіи общаго смысла явленія, хотя въ изслѣдованіи подробностей и частностей его обнаруживаетъ замѣчательную проницательность мысли и силу ума. Ученіе Штейна о государствѣ, на сколько оно выяснилось въ его печатныхъ трудахъ, есть апоѳеозъ конституціонной монархіи, признаваемой конституціоналистами вѣнцомъ политическаго развитія народовъ. Тѣмъ не менѣе для непредубѣжденнаго взгляда вполнѣ понятно, что нельзя же считать только одну конституціонную монархію за истинное государство; что, напротивъ, каждая форма государственнаго устройства имѣетъ свое оправданіе въ сложныхъ условіяхъ жизни того общества, которому она придаетъ значеніе самостоятельнаго политическаго тѣла; что и конституціонная монархія, подобно другимъ формамъ, представляетъ собою только одну изъ историческихъ ступеней въ процессѣ политическаго развитія народовъ; что ея пригодность, можетъ быть неизбѣжная необходимость въ наше время, не исключаетъ возможности другихъ формъ въ будущемъ; что наконецъ, независимо отъ этихъ формъ, которыя могутъ быть лучше или хуже, благодѣтельнѣе или вреднѣе для народовъ, всякое общество, достигшее политической особности и самостоятельности, имѣетъ полное право называться государствомъ.

Признавая конституціонную монархію образцовымъ государствомъ, Штейнъ очевидно считаетъ различныя части государ-

ственнаго организма нормально развитыми только при этой формѣ государственнаго устройства. Опредѣленія, которыя авторъ даетъ понятіямъ не только самого государства, но законодательства, исполнительной власти, правительства, государственной службы, самоуправленія, разсчитаны только на эту форму, выводятся изъ того воззрѣнія, которымъ проникнутъ Штейнъ. Потому-то истиннаго правительства, правильной государственной службы не можетъ быть ни при какой другой формѣ государственнаго устройства. Этимъ же объясняется, почему тѣ же необходимые элементы всякаго государственнаго строя, но при другихъ политическихъ формахъ, не находятъ себѣ мѣста въ формулахъ, категоріяхъ и схемахъ Штейна. Такъ истиннаго правительства не можетъ быть ни въ абсолютной монархіи, ни въ демократической республикѣ; даже въ Англіи, отечествѣ парламентаризма и широко-развитаго самоуправленія, правительство является совсѣмъ не тѣмъ, чѣмъ оно должно быть по доктринѣ Штейна; въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ, согласно его теоріи, не можетъ существовать въ настоящемъ видѣ институтъ государственной службы, такъ-какъ бóльшая часть должностей замѣщается тамъ по выбору населенія. Этою идеей о превосходствѣ конституціонной монархіи надъ всѣми другими формами государственнаго устройства, проникающею труды Штейна, объясняются всѣ частные недостатки въ нихъ. Но если стать на болѣе широкую точку зрѣнія, если, откинувъ постороннюю примѣсь въ ученіи Штейна, объясняемую предвзятыми намѣреніями, обратиться къ его основной мысли о назначеніи государства, то, конечно, нужно допустить необходимость и дѣйствительность существованія такихъ элементовъ государства, каковы: правительство, законодательство, исполненіе, система должностей и т. п., независимо отъ всякаго различія политическихъ формъ. Различіе это можетъ отражаться на особенностяхъ характера, свойственныхъ всѣмъ этимъ существеннымъ частямъ государственнаго организма въ отдѣльныхъ странахъ, на способѣ дѣятельности ихъ, на бóльшей или меньшей сложности ихъ организаціи, на ихъ взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу; но нельзя подвергать сомнѣнію существованіе ихъ во всякомъ государствѣ, хотя бы въ формахъ самыхъ простыхъ и несовершенныхъ. Потому нельзя удовлетвориться такими опредѣленіями этихъ существенныхъ сторонъ въ жизни государства, которыя приурочиваютъ ихъ только въ одной какой-либо формѣ государственнаго устройства; нужно, напротивъ, отыскать общія, такъ

сказать, типическія черты учрежденій, неизмѣнныя всегда и вездѣ, независящія отъ формъ политическаго строя и одинаково свойственныя всѣмъ государствамъ. Только соединивъ такія черты въ одномъ опредѣленіи, мы получимъ истинное понятіе о существенныхъ частяхъ государственнаго организма. Держась такого пріема, легко убѣдиться, что многія изъ общепринятыхъ въ настоящее время опредѣленій слишкомъ узки, такъ-какъ они даютъ вѣрное понятіе не о всеобщей сущности главнѣйшихъ явленій государственной жизни, а лишь о той формѣ, въ которой эти явленія выражаются въ данную эпоху, и притомъ не у всѣхъ даже цивилизованныхъ народовъ, а только у многихъ изъ нихъ. Такъ то противоположеніе между правительствомъ и народнымъ представительствомъ, при существованіи котораго только и выясняется, по мнѣнію Штейна, истинное значеніе перваго, есть не болѣе какъ характеристическая черта конституціонной монархіи, объясняемая происхожденіемъ этой формы. Точно также ограниченіе понятія должности одними органами правительства, исключеніе изъ числа должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія, имѣетъ смыслъ только въ примѣненіи къ той же конституціонно-монархической формѣ, которая составляетъ необходимый фазисъ политическаго развитія, переживаемый теперь большинствомъ народовъ Европы. При существующихъ условіяхъ политическаго быта, при томъ скрытомъ антагонизмѣ между двумя главными дѣятельными силами конституціоннаго государства, о которомъ хотя не говорятъ прямо, но возможность котораго предполагаютъ, является цѣлесообразнымъ противопоставленіе чиновникамъ государственной службы, какъ органамъ правительства, органовъ такъ-называемаго свободнаго управленія, выдѣленіе этихъ послѣднихъ изъ общей массы служащихъ, потому-что, между прочимъ, отъ этого условія зависитъ самостоятельность агентовъ самоуправленія, которая даетъ ручательство, что они будутъ служить дѣлу своей общины или корпораціи, а не начальствующимъ надъ ними лицамъ. Но при другихъ условіяхъ политическаго быта нѣтъ надобности установлять противоположности между органами государственнаго и органами свободнаго управленія: и тѣ, и другіе, по идеѣ, одинаково служатъ государству и его цѣлямъ.

Знакомство съ ученіемъ Штейна о государственной службѣ вполнѣ подтверждаетъ мнѣніе о томъ, какъ важно для уясненія истинной сущности этого института установить первоначально основныя понятія о государствѣ, его роли въ жизни человѣче-

скихъ обществъ, его организаціи и дѣятельности. Воззрѣнія Штейна на государственную службу находятся въ неразрывной связи съ принимаемыми имъ основными понятіями о государствѣ, которыя имѣютъ въ виду, какъ мы уже убѣдились, только одинъ видъ государства—конституціонную монархію. Возведеніе государства въ личность, оказавшееся нужнымъ, чтобы болѣе удобнымъ способомъ объяснить раціональность и естественность конституціонно-монархическаго строя, въ свою очередь, повело Штейна къ нѣкоторымъ ошибкамъ, именно къ установленію такихъ понятій, которыя являются голыми логическими формулами, неимѣющими въ дѣйствительной жизни соотвѣтствующаго имъ содержанія. Таково понятіе объ исполненіи, взятомъ само-по-себѣ, независимо отъ приложенія его къ жизненнымъ задачамъ, т. е. отъ фактическаго управленія. На самомъ дѣлѣ исполненіе сливается съ дѣйствительнымъ управленіемъ, въ немъ только и находитъ свое реальное выраженіе. Все то, что говоритъ Штейнъ объ исполненіи, какъ отдѣльномъ моментѣ въ жизни государства-личности, относится лишь къ устройству управленія, къ его организаціонной сторонѣ, а не къ самой дѣятельности. Правительственное постановленіе (Verordnung) есть такой же актъ дѣйствительнаго управленія, какъ и постройка желѣзной дороги или проведеніе телеграфной линіи, представляющія только необходимую матеріальную, техническую сторону въ сложномъ актѣ исполненія. Но тамъ, гдѣ Штейнъ отрѣшается отъ почвы метафизики, гдѣ онъ извлекаетъ свои положенія изъ данныхъ, доставляемыхъ наблюденіемъ надъ историческою жизнью европейскихъ государствъ и сравнительнымъ изученіемъ ихъ современнаго быта, тамъ его выводы отличаются мѣткостью, вѣрностью и глубиной. Этими качествами вполнѣ обладаетъ и его идея о назначеніи государства. Пользуясь ею и тѣми опредѣленіями существенныхъ элементовъ государства, которыя предлагаетъ Штейнъ, но только расширяя ихъ и примѣняя ко всѣмъ извѣстнымъ въ исторіи формамъ политической жизни, мы позволяемъ себѣ сдѣлать попытку установить основныя понятія, относящіяся къ государству, и изъ нихъ вывести точное опредѣленіе понятія государственной службы.

II.

Понятіе государственной службы, выведенное изъ идеи государства.

Обыкновенное опредѣленіе государства и его недостаточность.—Общество и его формаціи.—Физіологическія общественныя группы.—Культурный элементъ и общественныя соединенія, образующіяся подъ его вліяніемъ.—Необходимость регулирующей силы въ обществѣ.—Государственное начало и его значеніе среди физіологическихъ и культурныхъ общественныхъ группъ.—Историческій процессъ организаціи и дѣятельности государственнаго начала.—Отношенія его къ отдѣльнымъ общественнымъ группамъ.—Функціи государственнаго начала.—Органы государственнаго начала: главный и второстепенные.—Представители органовъ.—Агенты органовъ государственнаго начала.—Установленія и должностныя лица.—Государственная служба.—Виды ея.

Самое поверхностное наблюденіе открываетъ три существенные элемента государства: территорію, общество людей и силу, направляющую и рѣшающую общія дѣла ихъ. Отсюда происходитъ, конечно, и обыкновенное опредѣленіе государства, заключающееся въ томъ, что государство есть общество людей, занимающихъ извѣстную территорію и имѣющихъ свою общественную или верховную власть. Но это опредѣленіе чисто-внѣшнее и раздѣляетъ участь всѣхъ ему подобныхъ, полученныхъ чисто-наглядныхъ образомъ, т. е. путемъ непосредственнаго наблюденія, безъ участія аналитическаго процесса: оно весьма мало приближаетъ насъ къ уразумѣнію истинной сущности того всеобщаго явленія въ жизни человѣчества, которому присвоено имя государства. Правда, большинство удовлетворяется подобными опредѣленіями, но лишь въ силу привычки, воображая, что опредѣляемыя вещи совершенно понятны; между тѣмъ это происходитъ единственно отъ того, что явленія, подлежащія опредѣленіямъ, всеобщи, постоянно у всѣхъ передъ глазами. Такимъ образомъ часто не замѣчаютъ даже несоотвѣтствія терминовъ тѣмъ дѣй-

ствительно существующимъ предметамъ, которые обозначаются этими терминами. Случается, что въ ту пору, когда языкъ народа создаетъ извѣстное слово для обозначенія понятія какого-либо реальнаго явленія или предмета, наблюдательная способность людей преимущественно или исключительно поражается только одною стороною предмета, и названіе, характеризующее только эту сторону, становится на вѣчныя времена именемъ цѣлаго предмета или явленія. Таково происхожденіе термина *власть*, принятаго для обозначенія одного изъ элементовъ государства и между тѣмъ выражающаго лишь отдѣльное свойство той силы, которая направляетъ общественныя дѣла. Что касается до недостаточности внѣшняго опредѣленія государства, то она доказывается тѣмъ, что подъ это опредѣленіе крайне-трудно подвести нѣкоторыя формы федеративныхъ государствъ, гдѣ въ составъ федераціи входятъ отдѣльныя государства, пользующіяся своею общественною властью, но вмѣстѣ съ тѣмъ подчиняющіяся и верховной власти союза. Точно также общепринятое опредѣленіе оставляетъ открытое поле для всевозможныхъ недоразумѣній и произвольныхъ построеній въ вопросѣ о такъ-называемыхъ отношеніяхъ государства къ обществу.

Точное понятіе государства можетъ быть выведено не иначе, какъ путемъ строгаго и тщательнаго анализа самаго явленія. Изслѣдованіе, конечно, должно начинаться съ разложенія подлежащаго ему предмета первоначально на самыя крупныя составныя части, которыя, по опредѣленіи ихъ сущности, нужно подвергать вновь тому же процессу для выдѣленія элементовъ, входящихъ въ нихъ, и такъ далѣе до тѣхъ поръ, пока будутъ открыты самые простые, основные элементы или понятія, уже неразлагаемые на составныя части.

Несомнѣнно, что всѣ государства прошедшихъ временъ и нынѣ существующія представляютъ собою *общество* людей, занимающихъ извѣстное пространство земли или *территорію* и *самостоятельно*, независимо отъ другихъ подобныхъ обществъ, *вѣдающихъ* свои собственныя дѣла. Первый существенный элементъ государства стало-быть—общество людей. Территорія есть ни что иное, какъ необходимый матеріальный фундаментъ, почва, на которой только и можетъ жить существо, называемое человѣкомъ. Жить на землѣ—это требованіе, обусловливаемое природой человѣка, слѣдовательно, еслибы онъ могъ находиться и внѣ общества, земля все-таки была бы для него необходима. Террито-

ріальныя условія оказываютъ извѣстное вліяніе на бытъ людей, по тѣмъ не менѣе территорія остается лишь пассивнымъ элементомъ въ общественной жизни людей, активная же сила, творящая соціальныя явленія, есть человѣческое общество. Но въ какомъ бы видѣ мы ни взяли общество, изъ какихъ бы частей оно ни состояло, мы всегда можемъ себѣ его представить какъ фактъ, отдѣльно отъ другихъ существующій, какъ нѣчто живущее своею собственною, самостоятельною жизнью. Слѣдовательно нужно еще какое-то особенное начало, которое сдѣлало бы изъ общества, само-по-себѣ существующаго, государство. Очевидно, что значеніе государства придаетъ обществу только способность и возможность самостоятельнаго устройства и управленія всѣхъ дѣлъ, его касающихся. Такимъ образомъ среди другихъ силъ и началъ, дѣйствію которыхъ подчиняется жизнь человѣческаго общества, должна существовать особая сила, которая превращаетъ общество само-по-себѣ въ государство. По своему значенію относительно общества она можетъ быть названа *государственнымъ началомъ*. Для того, чтобы понять необходимость государственнаго начала, чтобы подмѣтить законы его историческаго развитія въ человѣческихъ обществахъ, необходимо прослѣдить процессъ постепеннаго образованія самаго общества.

Общество само-по-себѣ есть соединеніе разнообразныхъ группъ людей, которыя образовываются въ силу присущаго человѣку стремленія къ удовлетворенію потребностей своей природы. Потребности человѣческой природы есть та вѣчно-дѣятельная внутренняя сила, которая создаетъ и обновляетъ общественную жизнь. Если бы онѣ представляли нѣчто неизмѣнное, разъ навсегда ограниченное извѣстными предѣлами, тогда общежитіе людей не пошло бы далѣе тѣхъ начальныхъ формъ, которыя создаются подъ вліяніемъ неприхотливой природы первобытнаго человѣка. Но способность человѣка къ безостановочному совершенствованію обусловливаетъ постоянное развитіе его потребностей; удовлетвореніе самыхъ простыхъ и первоначальныхъ изъ нихъ имѣетъ своимъ неизбѣжнымъ слѣдствіемъ усовершенствованіе силъ и способностей человѣка, а это, въ свою очередь, вызываетъ новыя, доселѣ неизвѣстныя потребности и стремленія къ ихъ удовлетворенію; онѣ разростаются количественно, умножаются и измѣняются качественно, т. е. каждая изъ существовавшихъ прежде потребностей, находя себѣ постоянное и правильное удовлетвореніе, развивается и утончается, ищетъ лучшихъ и вмѣстѣ съ тѣмъ требуетъ болѣе

сложныхъ способовъ удовлетворенія. Все это вызываетъ усиленную дѣятельность людей и служитъ побудительною причиной къ тѣснѣйшему сближенію между ними, скрѣпляетъ общежитіе, усложняетъ и разнообразитъ формы его.

Первое соединеніе людей, первыя общественныя группы образуются подъ вліяніемъ физіологической потребности продолженія рода, къ которой впослѣдствіи присоединяются другія, являющіяся причиной происхожденія новыхъ соединеній. Группы, создающіяся подъ вліяніемъ этой потребности, могутъ быть названы *физіологическими.* Таковы: семья, родъ, племя, народъ, наконецъ цѣлая раса. Между членами этихъ группъ возникаетъ связь, основанная на сродствѣ, единствѣ происхожденія, которыя въ свою очередь порождаютъ одинаковость языка, вѣрованій, нравовъ и жизненныхъ воззрѣній—эти прочныя нити, соединяющія людей въ одно органическое цѣлое, именуемое народомъ и составляющія то, что называется народностью. Могущественное дѣйствіе физіологическаго начала сродства сказывается въ томъ, что позднѣйшія соединенія людей, общественныя группы, въ которыхъ стоятъ на первомъ планѣ уже культурные интересы, обыкновенно возникаютъ въ нѣдрахъ рода и племени. Процессъ образованія первичныхъ физіологическихъ группъ заключается въ естественномъ разростаніи путемъ нарожденія. Самая первая общественная группа есть, конечно, *семья.* Изъ одной семьи, при посредствѣ браковъ и происхожденія новыхъ семействъ, образуется вторая физіологическая общественная группа—*родъ*; это общественное соединеніе представляетъ совокупность родственниковъ, ведущихъ свое происхожденіе отъ одного общаго родоначальника. Постепенное размноженіе членовъ рода ведетъ къ тому, что изъ одного рода выдѣляются другіе, возникаетъ нѣсколько родовыхъ обществъ, происходящихъ отъ одного общаго корня. Такая совокупность родовъ представляетъ новую, болѣе обширную физіологическую группу—*племя.* Исключительное господство физіологическаго начала въ образованіи общественныхъ группъ не можетъ быть слишкомъ продолжительно. Уже въ родовой союзъ, основанный на этомъ началѣ, незамѣтно вторгается новый элементъ, заключающійся въ интересахъ хозяйственной и духовной жизни людей; эта стихія не допускаетъ распаденія родового общества на отдѣльныя семьи и совершеннаго изолированія этихъ семей послѣ того какъ кровная связь, соединяющая родичей, сознаніе единства происхожденія тускнѣетъ и исчезаетъ. Впрочемъ преобла-

дающее дѣйствіе родового начала, при неблагопріятныхъ для развитія общества условіяхъ, можетъ продолжаться и тогда, когда изъ одного рода образуется нѣсколько родовыхъ союзовъ, составляющихъ племя. Среди племени культурный элементъ, въ бо́льшей части случаевъ, скоро получаетъ рѣшительный перевѣсъ надъ физіологическимъ началомъ. Вліяніе родовыхъ понятій не исчезаетъ однако изъ общества быстро и совершенно, напротивъ сохраняется иногда весьма долгія времена, преимущественно въ частно-гражданскихъ отношеніяхъ членовъ общества, хотя и здѣсь все постепенно ослабѣваетъ и уступаетъ мѣсто культурнымъ стихіямъ жизни. Культурный элементъ, представляемый прежде всего экономическими интересами родового общества, сначала слабъ и подчиняется физіологическому началу сродства, но мало-по-малу начинаетъ преобладать надъ нимъ и проникать собою тѣ общественныя группы, которыя прежде основывались лишь на кровныхъ связяхъ между людьми. Культурный элементъ, проникающій собою жизнь рода и племени, преобразуетъ эти чисто-физіологическія общественныя соединенія въ общины. *Община* есть ничто иное какъ соединеніе людей, въ большинствѣ случаевъ одноплеменнаго происхожденія, вызываемое общимъ мѣстомъ жительства и возникающими отсюда общими интересами хозяйственнаго и духовнаго развитія. Начиная съ общины, всѣ послѣдующія общественныя группы или соединенія, основанныя на интересахъ экономической и духовной жизни человѣка, могутъ быть названы *культурными*. Физіологическое начало сродства выражаетъ свое вліяніе на бытъ общины въ томъ, что племя образуетъ одну или нѣсколько общинъ, находящихся въ тѣсной связи между собою, имѣющихъ общіе интересы. Первоначальныя общины были бо́льшею частью земледѣльческія, сельскія. Такъ германскія и славянскія племена въ первую историческую эпоху своей жизни не знали городовъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, а жили деревнями. Но въ исторіи общественнаго развитія народовъ бывали случаи, когда возникали прямо городскія общины, владѣнія которыхъ впослѣдствіи расширялись по окружности главнаго центра. Такъ дальнѣйшее соціальное и политическое развитіе Греціи и Рима выросло изъ первоначальной городской общины. Въ томъ случаѣ, когда племя разселяется въ нѣсколькихъ общинахъ, онѣ образуютъ собою новыя общественныя соединенія, бо́льшую соціальную группу, для которой самое удачное и самое общее названіе есть названіе *земства*, такъ-какъ культурный элементъ

соединенія въ этой группѣ выражается притягательною силой тѣхъ общихъ интересовъ, которые вызываются одинаковыми территоріальными условіями, общимъ жительствомъ въ предѣлахъ извѣстной территоріи, земли. Такіе общинные союзы, условливаемые племеннымъ и территоріальнымъ единствомъ, у разныхъ народовъ носили не одни и тѣ же названія. Описывая бытъ древне-германскихъ племенъ, Тацитъ (Germ. c. 8, 10, 13, 15, 19, и т. д.) называетъ общинные союзы civitates. Это были общины, входившія въ составъ одной и той же земельной марки. Можно думать, что онѣ же назывались Gau, волостью, и подраздѣлялись на *паги* (pagus). Бытъ древне-русскаго общества знакомитъ насъ съ названіемъ волости, какъ соединенія общинъ одного племени; совокупность волостей, происшедшихъ посредствомъ выдѣленія изъ первоначальной волости, или же можетъ быть, при многочисленности заселяющаго извѣстную территорію племени, сразу образовавшихся, составляло то, что называлось *землею*. Общинные союзы могутъ такимъ образомъ возникать или при первоначальномъ заселеніи мѣстности племенемъ, или происходить впослѣдствіи, въ силу выдѣленія изъ одной общины другихъ новыхъ поселеній, остающихся въ связи съ первоначальнымъ. При дальнѣйшемъ развитіи племени части его могутъ колонизировать новыя территоріальныя пространства и образовывать новыя общины или союзы общинъ въ видѣ земствъ (волостей и земель). Между образовавшимися такимъ образомъ земствами сохраняется извѣстная связь, основанная на общихъ интересахъ, хотя интересы эти далеко не столь тѣсные и обыденные какъ тѣ, которыми соединяются члены общины и даже земства: они гораздо общѣе и шире. Достигая значительной степени размноженія, племя становится *народомъ* и представляетъ собою относительно культурныхъ формъ соединенія—совокупность многихъ земствъ (волостей и земель), связанныхъ между собою общими интересами высшаго порядка. Съ другой стороны отдѣльныя племена, происшедшія отъ одного корня и въ культурномъ отношеніи образующія отдѣльныя земства, при извѣстныхъ условіяхъ, подъ вліяніемъ физіологическаго начала, сливаются также въ единый народъ, причемъ возникаетъ большая культурно-общественная группа племенныхъ земствъ, которую можно назвать *федераціей*; члены ея, т. е. отдѣльныя земства, соединяются между собою самыми широкими, далеко стоящими отъ обыкновенныхъ вседневныхъ нуждъ людей, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ высшей степени важными интере-

сами. Эти интересы сводятся къ тому, что федерація земствъ имѣетъ одно общее для всѣхъ своихъ частей государственное начало. При другихъ обстоятельствахъ сродныя племена обособляются въ отдѣльные народы, и между ними прекращаются внѣшнія видимыя связи, остается только та духовная связь, которая возникла изъ общаго происхожденія отъ одного корня и которая часто, пребывая лишь на степени чувства, не даетъ никакихъ осязательныхъ результатовъ и долго, а можетъ быть и никогда, не ведетъ къ тѣснѣйшему сближенію между однoплеменными народами.

До сихъ поръ мы слѣдили тотъ процессъ образованія физіологическихъ и культурныхъ общественныхъ группъ, который состоитъ въ сочлененіи, въ соединеніи между собою сначала отдѣльныхъ лицъ, а потомъ и цѣлыхъ группъ въ обширнѣйшія. Но въ человѣческихъ обществахъ очень рано обнаруживается и обратный процессъ происхожденія соціальныхъ группъ, заключающійся въ расчлененіи. Чѣмъ далѣе живетъ народное общество, тѣмъ замѣтнѣе становится расчлененіе его на группы, образующіяся подъ дѣйствіемъ различнаго рода развивающихся и утончающихся потребностей человѣческой природы. Всѣ эти новообразованія, если нѣтъ какихъ-либо исключительныхъ условій, видоизмѣняющихъ общій ходъ дѣла, возникаютъ, подобно общинамъ, внутри того физіологическаго тѣла, которое называется народомъ. Первые зачатки ихъ можно услѣдить даже въ племени. Коренная причина образованія такихъ расчлененій въ обществѣ, являющихся вмѣстѣ съ тѣмъ соединеніями въ отношеніи къ отдѣльнымъ лицамъ, составляющимъ эти группы, заключается въ необходимости раздѣленія труда и соединенія индивидуальныхъ силъ для удовлетворенія потребностей. Если бы ходъ историческаго развитія народовъ былъ вполнѣ естественный, если бы онъ не былъ прерываемъ и возмущаемъ тяжелыми случайностями вродѣ войнъ, покореній однихъ народовъ другими и т. п., то вѣроятно не было бы поводовъ къ происхожденію неравенства въ положеніи отдѣльныхъ общественныхъ группъ, къ тому, что зовется неравноправностью. Но первобытные народы, повинуясь роковой необходимости, можетъ быть находящей себѣ объясненіе въ борьбѣ за существованіе, постоянно передвигались съ мѣста на мѣсто, причемъ сильнѣйшіе тѣснили слабѣйшихъ, покоряли ихъ себѣ и цѣлыя племена обрекали на рабство, на такіе виды дѣятельности, которые считались труднѣйшими, а потомъ унизительнѣйшими. При такихъ условіяхъ можетъ даже постепенно образоваться религіозное

вѣрованіе, что извѣстныя племена, а послѣ классы народа, по неизмѣнному божественному закону обречены на вѣчную низкую долю. Такъ возникаютъ рѣзкія, непереходимыя грани между отдѣльными общественными группами, изъ которыхъ однѣ, по общему мнѣнію, призваны управлять, другія повиноваться. Такое значеніе имѣютъ *касты*. При другихъ обстоятельствахъ то же начало раздѣленія занятій въ обществѣ производитъ расчлененіе населенія на группы, хотя неотдѣляющіяся такъ рѣзко другъ отъ друга какъ касты, но отличающіяся между собою наслѣдственностью правъ и общественнаго положенія. Умноженіе населенія имѣетъ своимъ неизбѣжнымъ слѣдствіемъ увеличеніе неравенства въ матеріальныхъ средствахъ отдѣльныхъ лицъ: богатство и бѣдность съ теченіемъ времени выступаютъ все съ болѣе и болѣе рѣзкими очертаніями; съ другой стороны завоеванія ведутъ къ скопленію значительныхъ поземельныхъ участковъ въ рукахъ тѣхъ лицъ, для которыхъ война и предводительствованіе дружинами, а также личная служба главнѣйшимъ вождямъ и правителямъ страны, составляютъ исключительное занятіе въ жизни. Эта дѣятельность лицъ, обезпеченныхъ своими богатыми поземельными владѣніями, становится по преимуществу почетнымъ занятіемъ и соединяется съ должностями по управленію государствомъ. Подобно наслѣдственному земледѣнію, военная служба и правительственныя должности дѣлаются потомственнымъ достояніемъ класса землевладѣльцевъ, получающаго такимъ образомъ привиллегированное положеніе въ средѣ общества и выдѣляющагося изъ остальной массы народонаселенія. Люди, занимающіеся ремеслами, промыслами и торговлей, группируются въ городахъ, находятся сначала въ зависимости отъ землевладѣльцевъ, потомъ ведутъ съ ними упорную и продолжительную борьбу, отвоевываютъ себѣ одну привиллегіею за другою и высвобождаются изъ подъ власти высшаго класса. Такимъ путемъ выдѣляется другая составная часть населенія, также съ своими исключительными правами и особеннымъ общественнымъ положеніемъ. Наконецъ все земледѣльческое населеніе, состоящее изъ людей бѣдныхъ, которые не въ состояніи противиться натиску богатыхъ и сильныхъ, замыкается въ особую группу, соціальное положеніе и права̀ которой самыя незавидныя. Во время этого процесса образованія отдѣльныхъ общественныхъ группъ бо́льшая часть прежнихъ свободныхъ землевладѣльцевъ обращается въ несвободное, зависимое состояніе и поступаетъ подъ власть землевладѣльческой группы. Таковъ процессъ происхожденія

сословій: дворянства, городского или средняго, низшаго или сельскаго. Иногда особенныя благопріятныя обстоятельства, заключающіяся главнымъ образомъ въ отсутствіи завоевательнаго начала въ исторіи народа, приводятъ къ тому, что общество хотя и дѣлится, по роду занятій членовъ, на естественныя группы, но онѣ не отличаются другъ отъ друга особыми наслѣдственными правами и привиллегіями, а разнятся только по своему фактическому положенію. Такія группы можно назвать *общественными классами*, а не сословіями, такъ-какъ отличительная черта послѣднихъ—наслѣдственность въ занятіяхъ и правахъ. Но тутъ случается, что власть, въ лицѣ своихъ представителей, находитъ нужнымъ для своихъ цѣлей дѣйствовать такимъ образомъ, чтобы придать постепенно общественнымъ классамъ характеръ и значеніе сословій. Во всякомъ случаѣ сословность, расчлененіе общества на отдѣльныя наслѣдственныя группы съ особыми исключительными правами, вызывается обстоятельствами исторической жизни народа. При дальнѣйшемъ развитіи общества, по минованіи этихъ обстоятельствъ, сословныя привиллегіи и рѣзкія перегородки между общественными классами становятся ненужными, и въ обществѣ начинается обратное движеніе въ сторону сліянія сословій въ томъ смыслѣ, что они утрачиваютъ исключительность и привиллегированность своего положенія. Общество, разумѣется, остается раздѣленнымъ на классы, но эти послѣдніе разнятся между собою только по своимъ занятіямъ, по различію своихъ жизненныхъ призваній и, пожалуй, по самому образу жизни, но не по правамъ.

То же начало одинаковости занятій производитъ выдѣленіе изъ массы общества тѣхъ членовъ его, которыхъ соединяетъ между собою одно общее жизненное призваніе. Во времена хаотическаго броженія общественныхъ элементовъ и того преобладанія, котораго достигаетъ сословіе землевладѣльцевъ, представители труда, въ его различныхъ приложеніяхъ, находятся въ зависимости отъ господствующаго сословія и терпятъ всевозможныя угнетенія, не пользуясь ни личною, ни имущественною безопасностью и не имѣя возможности правильнымъ образомъ развивать и усиливать свою дѣятельность. Единственное средство противодѣйствія такому порядку вещей состоитъ въ тѣсномъ сплоченіи между собою людей, занимающихся однимъ и тѣмъ же дѣломъ. Для общихъ цѣлей нужно общее имущество, для правильнаго дѣйствованія нужна организація. Такимъ путемъ возникаютъ общественныя группы или союзы людей одинаковаго призванія, обладающіе иму-

ществомъ, нужнымъ для достиженія цѣлей союза, и получающіе прочную организацію. Эти группы извѣстны подъ общимъ именемъ *корпорацій*. Западная Европа въ средневѣковую эпоху представляла именно такую картину образованія тѣсныхъ и замкнутыхъ союзовъ, преимущественно среди городского населенія. Подобнымъ способомъ образовались въ средніе вѣка крѣпкіе духомъ союзности корпораціи, извѣстныя подъ именемъ гильдій и цеховъ.—Но не въ одной сферѣ промышленнаго и ремесленнаго труда возникали корпоративныя соединенія: въ области духовной жизни людей, именно въ сферахъ религіи и науки, создавались также подобныя корпораціи. Основная причина, вызывающая къ жизни эти союзы людей одинаковаго призванія, заключается въ естественномъ желаніи обезпечить отъ всякихъ внѣшнихъ случайностей и нападеній постороннихъ силъ спокойное и правильное занятіе своимъ дѣломъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и личное существованіе членовъ союза. Въ среднихъ вѣкахъ стремленіе къ корпоративному устройству было необходимымъ слѣдствіемъ одинаковости жизненныхъ задачъ извѣстныхъ лицъ съ одной стороны и противоположности ихъ интересовъ интересамъ господствующаго землевладѣльческаго класса—съ другой. Каждая корпорація должна была заботиться о томъ, чтобы прочнымъ образомъ организоваться внутри самой себя и чтобы никто, чуждый по интересамъ, не вступалъ въ ея среду, чтобы собственные ея члены были достойны своего званія,—а это соотвѣтствіе личныхъ качествъ съ званіемъ состояло въ томъ, чтобы каждый принадлежащій къ корпораціи былъ опытнымъ и свѣдущимъ въ томъ дѣлѣ, которое составляло исключительное занятіе членовъ ея. Отсюда являлась необходимость въ установленіи опредѣленныхъ и твердыхъ правилъ относительно условій принятія въ корпорацію: только тѣ могли быть приняты въ число ея членовъ, которые путемъ установленнаго испытанія доказали свое знаніе, способность и искусство въ работѣ, составляющей предметъ спеціальныхъ занятій. Установленіе внутреннихъ порядковъ, цѣлесообразная организація могли быть осуществлены только при одномъ предположеніи, именно при томъ, что корпорація обладаетъ правомъ собственнаго завѣдыванія всѣми касающимися ея дѣлами, иначе самоуправленіемъ. Но недостаточно было заботиться о сохраненіи собственнаго достоинства, о томъ, чтобы дѣятельность членовъ вполнѣ соотвѣтствовала ихъ призванію: этимъ однимъ, во времена владычества грубой силы, еще нельзя было оградить себя отъ всевозможныхъ насилій и произвола

преобладающихъ классовъ: нужно было постепенно отвоевывать себѣ различныя привиллегіи общественнаго положенія: только путемъ этихъ привиллегій можно было добиться извѣстной независимости отъ господствующаго сословія. Такимъ образомъ привиллегированность составляла необходимую характеристическую черту общественныхъ соединеній, извѣстныхъ подъ именемъ корпорацій. Исключительность, извѣстная замкнутость и привиллегированность корпорацій, необходимыя въ свое время, съ измѣнившимися условіями соціальнаго быта, съ паденіемъ привиллегій класса землевладѣльцевъ, становятся не только безполезными, но даже вредными, такъ-какъ въ теченіе своей исторіи успѣваютъ развить такія свойства въ корпоративныхъ соединеніяхъ, которыя извращаютъ ихъ первоначальную цѣль и достигаютъ какъ-разъ противоположнаго тому, что̀ при ихъ возникновеніи имѣлось въ виду, именно ухудшаютъ продукты дѣятельности членовъ и стѣсняютъ свободу занятій лицъ, непринадлежащихъ къ союзу. Такимъ образомъ постепенно корпораціи становятся излишними, по крайней мѣрѣ первоначальный смыслъ и значеніе ихъ должны радикально измѣниться для-того, чтобы онѣ не выступали среди новыхъ условій общественной жизни какъ вредный остатокъ другой, давно пережитой людьми, эпохи. Привиллегіи ихъ и стѣснительныя правила, ограничивающія свободу труда, какъ одинъ изъ видовъ свободы личности, въ новое время не должны имѣть мѣста. Корпораціи или замѣняются другими общественными группами, основанными на личной свободѣ, или по своему характеру приближаются къ нимъ.

Съ теченіемъ времени многія изъ тѣхъ формъ соединенія людей, которыя возникали въ прошедшія эпохи и были произведеніемъ прежнихъ соціальныхъ условій, утративъ прежнее значеніе, исчезаютъ, или совершенно видоизмѣняются. Но законъ постепеннаго развитія человѣческихъ потребностей, ведущій къ разнообразію и обилію явленій въ жизни народовъ, продолжаетъ дѣйствовать и создаетъ въ современныхъ обществахъ множество самыхъ разнообразныхъ группъ въ видѣ свободныхъ союзовъ, состоящихъ изъ отдѣльныхъ лицъ (Vereine). Основанные на началѣ личной свободы, чуждые всякой замкнутости, эти союзы — достояніе нашего времени — являются великою продуктивною силой въ новыхъ обществахъ. Они вызываются къ жизни сознаніемъ той неоспоримой истины, что при помощи совокупнаго дѣйствованія, соединенія силъ многихъ участниковъ въ одномъ дѣлѣ,

достигаются несравненно бо́льшіе результаты, чѣмъ въ томъ случаѣ, когда эти силы дѣйствуютъ порознь. Мы присутствуемъ, такъ-сказать, при началѣ исторической роли свободныхъ союзовъ, полное развитіе и сила которыхъ, для насъ может быть еще совершенно невѣдомыя, принадлежатъ будущему (Stein, Vollz. Gew. III, S. 25). Но и теперь уже дѣятельность и характеръ свободныхъ общественныхъ группъ чрезвычайно разнообразны. Можно впрочемъ среди этого разнообразія отыскать нѣсколько общихъ основаній, на которыхъ держатся свободныя общественныя соединенія и при помощи которыхъ они могутъ быть распредѣлены по главнѣйшимъ категоріямъ. Свободные союзы имѣютъ цѣлью удовлетворить или: 1) потребностямъ духовной жизни (умственной, нравственной и религіозной), или 2) потребностямъ матеріальной жизни людей (разнообразныя промышленныя, торговыя, кредитныя общества, общества страхованія отъ несчастныхъ случаевъ и т. п.) Въ каждой изъ этихъ главныхъ группъ возможны, конечно, чрезвычайно-многочисленныя дѣленія и подраздѣленія. Съ другой стороны, смотря по той побудительной причинѣ, которая заставляетъ соединяться отдѣльныя лица въ союзы, эти послѣдніе также могутъ быть подведены подъ три главныя категоріи. Прежде всего движущимъ мотивомъ образованія ферейна можетъ быть со стороны каждаго участника желаніе увеличить свои собственныя матеріальныя средства. Такого рода предпріятія, удовлетворяя извѣстной потребности общества, основываются однако на экономическомъ разсчетѣ участниковъ, на ихъ стремленіи къ личной выгодѣ. Затѣмъ побужденіемъ ко вступленію въ союзъ можетъ служить, помимо всякихъ личныхъ разсчетовъ, исключительно желаніе служить общественному дѣлу. Наконецъ поводомъ къ организаціи союза является одинаковость жизненнаго положенія какого-либо класса людей въ обществѣ и противоположность ихъ интересовъ интересамъ другихъ классовъ, доходящая до того, что одинъ классъ ставится до нѣкоторой степени въ зависимое положеніе отъ другого. Отсюда вытекаетъ у людей, находящихся въ одинаковыхъ условіяхъ невыгоднаго положенія, стремленіе къ самопомощи, которая можетъ быть примѣнена путемъ соединенія силъ отдѣльныхъ лицъ въ союзъ. Эти соединенія могутъ имѣть цѣлью противодѣйствіе невыгоднымъ условіямъ положенія, высвобожденіе отъ фактической зависимости одного класса отъ другого, или косвеннымъ путемъ, посредствомъ облегченія для участвующихъ въ союзѣ возможности удовлетво-

рять необходимымъ потребностямъ жизни, или же прямымъ способомъ—посредствомъ конкуренціи съ преобладающимъ классомъ въ той сферѣ дѣятельности, которая составляетъ жизненное призваніе послѣдняго. Таковы союзы рабочихъ — ассоціаціи потребительныя и ассоціаціи производства, историческая роль которыхъ въ настоящее время та же, что и цеховъ въ началѣ ихъ существованія.

Въ основѣ происхожденія разнообразныхъ общественныхъ группъ лежатъ, какъ мы видѣли, потребности человѣческой природы, постепенно усложняющіяся и утончающіяся. Въ ряду ихъ видное мѣсто занимаетъ потребность человѣка въ общеніи съ высшимъ существомъ или религіозная. Одинаковость религіозныхъ вѣрованій во всѣ времена соединяла людей въ общій союзъ, получающій внѣшнюю организацію и называющійся *церковью.*—Въ различныя эпохи и у разныхъ народовъ церковь принимала разнообразныя формы: она то являлась въ видѣ совершенно свободнаго союза вѣрующихъ, то въ видѣ корпораціи съ значительными привилегіями, то наконецъ стремилась достигнуть значенія всемірнаго государства, обнимающаго всѣ народы.

Сущность процесса, который проходитъ человѣческое общество въ своемъ постепенномъ историческомъ развитіи и который состоитъ изъ сочлененія и расчлененія, выражается въ томъ, что общество, развиваясь, какъ изъ зародыша, изъ семьи, слѣдуетъ сначала закону естественнаго разростанія и такимъ образомъ формируется въ родъ, племя, народъ и т. д. Но, достигнувъ извѣстной ступени физіологическаго развитія, общество начинаетъ проникаться культурными элементами, дѣйствіемъ которыхъ создаются разнообразныя общественныя группы, но почти всегда внутри извѣстнаго физіологическаго цѣлаго племени или народа, которое составляетъ какъ бы необходимую внѣшнюю оболочку, тѣло всѣхъ культурныхъ соединеній. Иногда выдѣлившіяся, подъ вліяніемъ различныхъ причинъ, изъ общей массы части различныхъ народовъ соединяются между собой для жительства въ предѣлахъ одной территоріи и, не составляя племени или народа, образуютъ однако разнообразныя культурныя группы (общины, корпораціи, свободные союзы). Въ этомъ случаѣ мы видимъ какъ бы одну душу общества безъ внѣшней оболочки; ей пока не достаетъ еще физіологическаго элемента; но и здѣсь могутъ возникнуть, въ теченіи, конечно, очень продолжительнаго времени, тѣ связи между живущими вмѣстѣ колонистами разныхъ національностей, которыя образуютъ физіологическій элементъ: можетъ образоваться един-

ство нравовъ, обычаевъ, жизненныхъ воззрѣній и даже языка. Такія культурныя соединенія могутъ сами воспроизвести изъ себя народность.

Удовлетвореніе потребностей человѣческой природы, какъ цѣль, къ которой люди направляютъ свою дѣятельность и стремленіе къ которой лежитъ въ основѣ всѣхъ общественныхъ формацій, можетъ быть названо вообще *интересомъ*. Сложныя обстоятельства въ жизни племенъ и народовъ комбинируются весьма часто такимъ образомъ, что интересы однихъ личностей сталкиваются съ интересами другихъ; въ силу этого люди, находящіеся въ одинаковыхъ условіяхъ, имѣющіе общіе интересы, соединяются между собой въ одну группу и въ то же время выдѣляются изъ остальной сплошной массы населенія. Всѣ эти разнообразныя группы людей составляютъ то, что называется *обществомъ*.

Во всякомъ случаѣ различныя общественныя группы составляются изъ отдѣльныхъ лицъ. Эти послѣднія въ своихъ дѣйствіяхъ прежде всего руководятся стремленіемъ къ удовлетворенію собственныхъ потребностей, слѣдовательно эгоистическими побужденіями. Образуя какое-либо соединеніе для извѣстныхъ цѣлей, люди передаютъ свои эгоистическія побужденія и той общественной группѣ, въ составъ которой они входятъ. Эгоизмъ уже не личный, а всего союза, преслѣдованіе прежде всего своихъ видовъ и цѣлей,—хотя бы въ ущербъ остальному человѣчеству,—становится основой дѣйствій для отдѣльныхъ общественныхъ группъ, особенно въ начальныя времена исторической жизни общества. Исключительная заботливость о своихъ интересахъ должна неизбѣжно вести къ столкновеніямъ между общественными группами, къ борьбѣ между ними, къ совершенному поглощенію слабѣйшихъ болѣе сильными. Понятно, что такое состояніе невозможно, что оно въ концѣ-концовъ должно привести общество къ самоистребленію. Отсюда возникаетъ неотвратимая необходимость въ *нейтральной силѣ*, которая регулировала бы отношенія между общественными группами, уравновѣшивала ихъ интересы и принимала всѣ мѣры къ тому, чтобы онѣ не доходили до взаимнаго поглощенія другъ другомъ. Съ самыхъ первыхъ начатковъ человѣческаго общежитія возникаетъ необходимость регулирующей силы и создаетъ эту силу; вмѣстѣ съ развитіемъ общества развивается въ своей организаціи, формахъ, въ своей дѣятельности и регулирующая сила. Какъ бы ни были просты и немногосложны отношенія членовъ семьи, этого перваго вида человѣческаго обще-

ства, все-таки они нуждаются въ дѣятельности, упорядочивающей силы. Ее представляетъ намъ глава семьи. Необходимая во всякомъ обществѣ регулирующая сила есть ничто иное, какъ то начало, которое придаетъ обществу характеръ государства. Оно должно быть названо *государственнымъ началомъ*. Въ этомъ смыслѣ семья есть государство или, по крайней мѣрѣ, эмбріонъ его. Органомъ государственнаго начала является въ первобытной семьѣ отецъ. Рождаясь въ семьѣ, выступая въ ней еще въ самыхъ неясныхъ очертаніяхъ, регулирующее начало, вмѣстѣ съ потребностями человѣка и формами его общежитія, подвергается процессу дальнѣйшаго развитія и становится неразлучнымъ спутникомъ общественной жизни людей на всѣхъ ея послѣдующихъ ступеняхъ. Совпаденіе государства и семьи возможно только въ тѣ начальныя времена исторіи человѣческихъ обществъ, когда люди живутъ отдѣльными семьями, когда связи между ними на столько еще не окрѣпли, что способны создать лишь эту первичную форму общежитія. Доказательствомъ дѣйствительнаго существованія семьи съ государственнымъ значеніемъ служатъ тѣ первобытныя племена, для которыхъ и въ настоящее время семья есть политическая форма. (См. „*Исторія Права*" М. Н. Капустина, ч. I, стр. 84, и указанныя тамъ мѣста соч. Comte, Traité de législat., II, 435, и Waitz, Antropologie d. Naturvölker, III, 383). Выраженіемъ дѣятельности государственнаго начала и его представителя—отца семейства—являются его личныя и словесныя распоряженія, приказанія и дѣйствія. Въ родовомъ обществѣ государственное начало въ первое время существованія рода, при жизни основателя той семьи, изъ которой возникъ родъ, имѣетъ своимъ органомъ именно этого основателя. Причина, по которой вновь образовавшіяся семьи въ большей части случаевъ не живутъ отдѣльно и независимо другъ отъ друга, а продолжаютъ признавать власть родоначальника, т. е. главы первоначальнаго семейства, заключается, вѣроятно, въ томъ, что разростаніе, размноженіе нисколько не измѣняетъ взглядовъ членовъ семьи, основывающихъ свои собственныя семейства, на ихъ отношенія къ отцу и главѣ. У нихъ предъ глазами былъ до сихъ поръ только одинъ типъ человѣческаго общества—семья, живя въ которой они привыкли повиноваться волѣ ея главы; повинуясь физической потребности, они вступаютъ въ бракъ, но при этомъ не думаютъ, что тѣмъ самымъ основываютъ отдѣльныя семьи, которыя могутъ жить отдѣльною жизнью и въ которыхъ они сами могутъ занять

тоже первенствующее положеніе, что и ихъ отецъ. Напротивъ, они продолжаютъ вѣрить, что семья одна, что она только разрослась, и что власть надъ этимъ уже болѣе многосложнымъ обществомъ неизмѣнно принадлежитъ главѣ прежней семьи. Смерть естественнаго родоначальника впервые ставитъ членовъ рода лицомъ къ лицу съ вопросомъ о переходѣ власти отъ умершаго къ другому субъекту. Проще всего прійти къ мысли передать власть въ руки старѣйшаго изъ отцовъ семействъ и такимъ образомъ уже искусственно продолжать нераздѣльное существованіе первоначальной семьи. Съ теченіемъ времени, безъ всякаго сомнѣнія, родство такъ расширяется, что становится затруднительнымъ счетъ его, и развѣтвившійся родовой союзъ представляетъ собою такое общество, которое продолжаетъ существовать по типу семьи, но родственныя отношенія между членами котораго въ сущности не болѣе какъ фикція. При такомъ размноженіи родичей передача власти по старшинству и близости происхожденія отъ первоначальнаго основателя родового союза становится невозможною, и приходится передавать власть или старшему по лѣтамъ, или собранію всѣхъ старшихъ, т. е. отцовъ семействъ. Но какъ скоро культурный элементъ на столько уже проникаетъ жизнь людей, что связи родства оттѣсняются на задній планъ, какъ скоро вмѣстѣ съ тѣмъ родъ или племя выступаютъ съ преобладающимъ значеніемъ общины, такъ является и другой органъ государственнаго начала, взамѣнъ родоначальниковъ. Если начинающее историческую жизнь общество представляетъ массу равноправныхъ личностей, не раздѣленныхъ сословными привилегіями на группы, то естественнѣе всего признать рѣшающій голосъ въ немногосложныхъ пока еще общественныхъ дѣлахъ за собраніемъ, состоящимъ изъ всѣхъ членовъ общины; воля большинства ихъ должна рѣшать всѣ дѣла, касающіяся общей пользы. Такимъ образомъ народныя собранія, *вѣча*, являются органомъ государственнаго начала въ общинѣ. Если племя при первоначальномъ поселеніи разбилось на нѣсколько сосѣднихъ общинъ, или если впослѣдствіи изъ главной общины выдѣлились другія, то этотъ союзъ общинъ обыкновенно имѣетъ одно общее государственное начало, органъ котораго—народное собраніе состоитъ изъ всѣхъ полноправныхъ лицъ, входящихъ въ составъ одноплеменныхъ общинъ. Такъ при естественномъ, невозмущаемомъ посторонними обстоятельствами, ходѣ дѣла государственное начало или та сила, присутствіе которой изъ общества дѣлаетъ государство, возникая въ семьѣ, перемѣ-

щается затѣмъ въ родъ, потомъ въ племя; далѣе, когда родъ и племя проникаются культурнымъ элементомъ, государственное начало водворяется въ общинѣ или соединеніи общинъ—въ одномъ изъ видовъ того, что мы назвали земствомъ, напримѣръ въ волости, какъ это было въ исторіи нашего государственнаго развитія. Волость, по мнѣнію новѣйшихъ изслѣдователей въ исторіи русской государственности, въ древнее время означала отдѣльное княженіе, въ составъ котораго входило нѣсколько различныхъ по своему значенію поселеній (В. И. Сергѣевичъ: „Вѣче и Князь", стр. 331). Въ весьма непродолжительномъ времени становится однако невозможнымъ для такихъ народныхъ собраній непосредственно управлять всѣми общественными дѣлами, которыя, по мѣрѣ развитія общества и его потребностей, усложняются и развѣтвляются; приходится удержать за общинными или волостными сходками только право распоряженія, право опредѣлять и установлять отношенія, исполненіе же этихъ распоряженій предоставить отдѣльнымъ лицамъ, уполномоченнымъ отъ общества. Лица эти получаютъ власть, которую они осуществляютъ именемъ цѣлаго общества. Понятно, что люди, которымъ общество поручаетъ завѣдываніе общимъ порядкомъ, должны считаться въ его мнѣніи лучшими людьми по какимъ бы то ни было личнымъ качествамъ: по уму, опытности, физической силѣ или ловкости. Вліяніе родовыхъ понятій можетъ отразиться при назначеніи правителей въ томъ, что лучшія качества будутъ предполагаться обществомъ въ потомкахъ прежнихъ правителей; въ силу этого, выборъ въ общественныя должности постепенно замѣнится наслѣдственнымъ ихъ переходомъ. Отсюда происходитъ то явленіе, что правительство въ однихъ обществахъ состоитъ изъ выборныхъ людей, въ другихъ же—изъ наслѣдственныхъ вождей и правителей народа. Но такая неодинаковость въ способѣ передачи акта исполненія общественной воли не дѣлала бы еще существенной разницы въ ходѣ развитія государственнаго начала, если бы это развитіе шло совершенно ровнымъ и спокойнымъ путемъ, если бы не вторгались въ народную жизнь посторонніе элементы, въ видѣ ли случайныхъ событій, потрясающихъ ее до глубины, или въ видѣ какихъ-либо постороннихъ вліяній. При естественномъ ходѣ дѣла органомъ государственнаго начала продолжало бы пребывать народное собраніе, состоящее изъ членовъ общины, союза общинъ (земства), или союза земствъ, смотря по тому—какой бы изъ этихъ формъ культурныхъ соединеній достигло общество. Понятно, что при многочис-

ленности населенія уже въ союзѣ общинъ скоро замѣтили бы невозможность непосредственнаго участія всѣхъ полноправныхъ членовъ общества въ обсужденіи и рѣшеніи всѣхъ общественныхъ дѣлъ; такимъ образомъ само-собой должна явиться мысль о замѣнѣ общихъ сходокъ, народныхъ собраній собраніями выборныхъ представителей. Органомъ государственнаго начала по прежнему оставалось бы все общество, но оно проявляло бы свою дѣятельность не непосредственно уже, а чрезъ представителей. Правителямъ, во всякомъ случаѣ, должна принадлежать дѣятельность исполнительная. Вмѣстѣ съ образованіемъ сначала изъ отдѣльныхъ общинъ, а потомъ изъ общинныхъ союзовъ болѣе обширныхъ соединеній, должно появиться различіе въ общественныхъ дѣлахъ: одни изъ нихъ касаются цѣлаго союза, другія же относятся лишь къ составнымъ частямъ его; такъ могутъ быть дѣла, исключительно интересующія отдѣльныя общины, другія могутъ касаться отдѣльныхъ земствъ, наконецъ третьяго рода дѣла обнимаютъ всю федерацію. Существенный характеръ всѣхъ этихъ общественныхъ дѣлъ совершенно одинаковъ: значеніе общественнаго дѣла имѣютъ такія, которыя такъ или иначе, въ той или другой сферѣ, задѣваютъ вопросъ объ общемъ благѣ, о равноправности интересовъ всѣхъ общественныхъ группъ и объ устраненіи возможности преобладанія одной или нѣсколькихъ изъ нихъ надъ другими. Сила, рѣшающая всѣ такого рода дѣла, есть государственное начало, имѣющее во всякомъ обществѣ о́рганъ своей дѣятельности. Однако предоставленіе одному и тому же о́ргану общественныхъ дѣлъ какъ цѣлой федераціи, такъ и отдѣльныхъ земствъ и общинъ, входящихъ въ нее, было бы крайне-неудобно вслѣдствіе особенностей характера, которымъ обыкновенно отличаются мѣстныя дѣла и который требуетъ близкаго знакомства съ условіемъ общинной или земской жизни. Кромѣ того въ мѣстныхъ дѣлахъ заинтересованы и съ бо́льшимъ участіемъ могутъ относиться къ нимъ, главнымъ образомъ, жители мѣстности. Потому одинъ и тотъ же о́рганъ государственнаго начала рѣшительно не въ состояніи правильно, съ надлежащею точностью и съ знаніемъ всѣхъ нуждъ и обстоятельствъ, обсуждать какъ общія дѣла федераціи, такъ и мѣстныя дѣла отдѣльныхъ ея частей. Точно такою же самостоятельною жизнью, какъ общины и земства, живутъ различныя общественныя соединенія, представляемыя свободными союзами; у нихъ есть свои дѣла, ближайшимъ образомъ интересующія ихъ членовъ и спеціально знакомыя имъ толь-

ко. Отсюда возникаетъ необходимость въ особыхъ органахъ государственнаго начала, призванныхъ къ выполненію его назначенія въ мѣстныхъ дѣлахъ общинъ и земствъ и въ дѣлахъ свободныхъ союзовъ. Эти органы, въ отличіе отъ *главнаго*, могутъ быть названы *второстепенными* или *подчиненными органами* государственнаго начала, такъ-какъ ихъ дѣятельность не должна противорѣчить дѣятельности главнаго органа и потому находится подъ верховнымъ надзоромъ его. Такими второстепенными органами государственнаго начала являются земства, общины, свободные союзы, дѣйствующіе или непосредственно въ собраніяхъ своихъ членовъ, или чрезъ представителей. При такомъ ходѣ въ развитіи организаціи государственнаго начала, который здѣсь представленъ, не можетъ существовать никакой розни между органами государственнаго начала или ихъ представителями съ одной стороны и съ другой—тѣми лицами, которыя призваны исполнять волю ихъ, постановленное ими проводить въ дѣйствительной жизни, прилагать къ ней. Дѣятельность этихъ исполнителей, какъ бы она ни была обширна въ то время, когда задачи государственнаго начала становятся весьма сложными, не можетъ противорѣчить волѣ самаго органа государственнаго начала; не смотря на свое важное для общества значеніе, на свою во многихъ случаяхъ самостоятельность, на широкое поле, развертывающееся предъ ней, она не можетъ выходить изъ предѣловъ постановленнаго волей главнаго органа. Такимъ образомъ понятіе правительства при этихъ условіяхъ обнимаетъ собственно какъ главный органъ государственнаго начала, такъ и исполнителей его воли; никакого противоположенія между ними не существуетъ.

Но такой простой и естественный ходъ организація государственнаго начала былъ бы возможенъ лишь тогда, когда общество было бы изолировано отъ всякихъ постороннихъ и случайныхъ вліяній и когда оно могло бы быть охранено въ раннюю пору своей исторіи отъ тѣхъ неизбѣжныхъ противорѣчій и неравенствъ, которыя развиваются изъ него самого. При этомъ предположеніи возможно было бы сохранить ту одинаковость въ степени умственнаго развитія всѣхъ членовъ, которою характеризуются начинающія общества. Благодаря такому сходству въ интеллектуальномъ отношеніи, у членовъ общества вырабатывается одинаковый взглядъ на то, что слѣдуетъ считать за лучшій въ томъ или другомъ случаѣ способъ для охраненія общаго блага, уравновѣшенія отдѣльныхъ интересовъ. Хотя въ начальныя времена политической жизни эгоистическія стремленія отдѣльныхъ

лицъ и общественныхъ группъ, несдержанныя развитіемъ и образованіемъ, проявляются во всей наготѣ, но очевидная необходимость не давать неограниченнаго простора разгулу и силѣ, чтобы общество не подверглось самоистребленію, заставляетъ такъ или иначе регулировать общественныя отношенія, устраивать общія дѣла. Разумѣется, способъ регулированія на современный взглядъ можетъ быть совершенно неправиленъ, недостаточенъ или несправедливъ, но онъ отвѣчаетъ взглядамъ и нуждамъ своего времени и общества. Измѣнившіяся политическія условія и неравенство состояній, образующееся въ обществѣ, помимо внѣшнихъ событій вродѣ войнъ, должны водворять въ немъ, до извѣстной по крайней мѣрѣ степени, неравенство умственнаго развитія, а вмѣстѣ и разладъ въ убѣжденіяхъ относительно способовъ охраненія общаго блага.—Дѣятельность общественныхъ собраній, бывшихъ órганомъ государственнаго начала, вслѣдствіе этого разлада, парализируется и перестаетъ удовлетворять своему назначенію. Къ этому присоединяются обыкновенно внѣшнія неблагопріятныя условія. Другимъ агентомъ, видоизмѣняющимъ естественный ходъ организаціи государственнаго начала, являются религіозныя вѣрованія племени или народа, складывающіяся иногда такъ, что благодаря имъ извѣстное лицо, заявившее свою силу, вождь, правитель, а съ нимъ и его потомки съ незапамятныхъ временъ почти обоготворяются, при отсутствіи всякаго протеста овладѣваютъ безконтрольною властью и становятся óрганомъ государственнаго начала. При нѣкоторыхъ особенностяхъ характера народа такое перемѣщеніе óргана государственнаго начала изъ общества въ одно лицо возможно даже помимо религіознаго вліянія или при незначительномъ его участіи. Самою настоятельною общественной потребностью первобытныхъ племенъ и народовъ является потребность въ оборонѣ отъ враговъ или въ борьбѣ съ другими племенами и народами, которая неизбѣжна при постоянныхъ передвиженіяхъ. Предводители вооруженныхъ дружинъ, вожди, по завоеваніи страны, обыкновенно обогащаются вмѣстѣ съ своими ближайшими сподручниками, становятся наслѣдственными правителями и мало-по-малу превращаются изъ простыхъ исполнителей общественныхъ рѣшеній въ самостоятельныхъ и независимыхъ отъ общества дѣятелей, становятся óрганомъ государственнаго начала. Это превращеніе совершается незамѣтно, подъ вліяніемъ неравенства въ состояніи, которое ведетъ къ тому, что масса населенія, состоящая изъ бѣдныхъ людей, теряетъ всякое

значеніе въ народныхъ собраніяхъ и даже перестаетъ въ нихъ участвовать. Въ обществахъ, остающихся при болѣе благопріятныхъ условіяхъ, гдѣ напр. страна не была завоевана, происходитъ продолжительная борьба между старымъ и новымъ порядкомъ вещей: правители стремятся къ расширенію своей власти, своего могущества, общество болѣе или менѣе упорно отстаиваетъ свое право быть главнымъ рѣшителемъ своихъ судебъ. Сначала правители ограничиваются только требованіемъ дани, затѣмъ, пользуясь обстоятельствами, на которыя уже указано, стѣсняютъ все болѣе и болѣе кругъ дѣйствія народныхъ собраній. При этомъ отъ условій исторической жизни народа зависитъ: усиливается ли власть наслѣдственныхъ правителей безраздѣльно, становится ли одно лицо органомъ государственнаго начала, или оно раздѣляетъ свою власть съ вліятельною и богатою аристократіей землевладѣльцевъ. Тамъ, гдѣ дальнѣйшее государственное развитіе вытекло изъ факта завоеванія, наступаетъ послѣдній случай. Но такъ-какъ стремленіе къ усиленію власти въ тѣ времена объясняется единственно эгоистическими побужденіями, желаніемъ увеличить свое благосостояніе и силу, то правители смотрятъ на свою дѣятельность исключительно съ точки зрѣнія частныхъ интересовъ и представляютъ себѣ власть въ формѣ частнаго господства надъ страной и людьми, при помощи котораго они могутъ лучше устроить обстановку своей собственной жизни и которое даетъ имъ возможность извлекать наибо́льшій доходъ, сдѣлаться богаче и сильнѣе. Отсюда проистекаетъ такъ-называемый частно-владѣльческій или вотчинный взглядъ на государство, а этимъ взглядомъ обусловливается вотчинный характеръ управленія, свойственный цѣлой эпохѣ въ исторіи государственнаго развитія европейскихъ народовъ. Изъ этого не слѣдуетъ, однако, заключать, что представители государственной власти въ эту эпоху исключительно служатъ только своимъ личнымъ цѣлямъ; напротивъ, они дѣлаютъ то же дѣло, которое составляетъ задачу дѣятельности государственнаго начала во времена болѣе цивилизованныя; они удовлетворяютъ вѣчной потребности общества въ государственномъ началѣ, но ихъ дѣятельность не проникнута сознаніемъ истиннаго призванія о́рғановъ государственнаго начала, ей чужда идея общаго блага; ихъ служеніе обществу облечено въ формы частнаго, помѣщичьяго хозяйства и управленія, и эти-то формы оказываются крайне-тягостными для управляемыхъ. Изъ вотчинной точки зрѣнія правителей на государство и свое призваніе

управлять имъ вытекаетъ раздача отдѣльныхъ частей страны въ ленное владѣніе и уступка владѣльцамъ правъ власти. Феодальные владѣльцы, проникнутые тѣми же воззрѣніями, стремятся съ одной стороны къ возможно-большей независимости отъ своего верховнаго леннаго господина, а съ другой—эксплуатируютъ права государственной власти, принадлежащія имъ въ ихъ владѣніяхъ, въ своихъ личныхъ экономическихъ видахъ. Въ результатѣ происходитъ то, что общества, имѣвшія каждое у себя единое государственное начало, представлявшія собою самостоятельныя государства, распадаются на безчисленное множество отдѣльныхъ феодальныхъ государствъ, т. е. обществъ съ отдѣльнымъ органомъ государственнаго начала. Въ цѣломъ государствѣ монархическая власть, ослабленная ленными господами, теряетъ почти всякое значеніе, и органомъ государственнаго начала въ дѣйствительности является феодальная аристократія. Общество, представлявшее прежде сплошную массу равноправныхъ людей и бывшее нѣкогда, въ лицѣ народныхъ собраній, органомъ государственнаго начала, распадается на сословія, изъ которыхъ только одно—дворянское—завладѣваетъ правомъ, принадлежавшимъ прежде всему обществу. Сеймы вассаловъ при дворѣ сюзерена замѣняютъ прежнія народныя собранія. Такимъ образомъ дѣло доходитъ до того, что единое народное общество раскалывается на множество отдѣльныхъ обществъ со своими особыми органами государственнаго начала. Эти послѣдніе, конечно, хотя въ самой ничтожной мѣрѣ, но выполняютъ свое назначеніе—регулировать общественную жизнь и уравновѣшивать общественные интересы. Но такая дѣятельность ихъ сводится къ minimum'у, безъ котораго уже не можетъ продолжаться дальнѣйшая жизнь общества. Самою насущною потребностью, во что-бы то ни стало требующею удовлетворенія, является потребность общества въ судѣ,—и только въ судебной функціи, опять-таки своеобразно, согласно съ духомъ вѣка проявляющейся, выражается дѣятельность органовъ государственнаго начала въ феодальную эпоху. Во всемъ остальномъ она до такой степени проникается частными интересами и хищническими стремленіями правителей, что общество почти теряетъ характеръ государства и представляетъ собою концентрическій кругъ большихъ и малыхъ частныхъ владѣній или помѣстій. При такомъ порядкѣ вещей борьба общественныхъ интересовъ, надъ которыми не царитъ сознающее свое назначеніе государственное начало, достигаетъ крайнихъ предѣловъ;

за ними уже должно начинаться разложеніе общества. Но, въ силу именно невозможности дальнѣйшаго существованія, изъ этого состоянія хаоса и анархіи возникаетъ начало возрожденія. Такъ-какъ привилегированное сословіе феодальныхъ землевладѣльцевъ получаетъ такое преобладаніе надъ остальными общественными классами, которое грозитъ имъ почти рабствомъ, то въ средѣ поставленнаго въ относительно-лучшія условія городского сословія пробуждается реакція существующему порядку, дѣятельное стремленіе къ высвобожденію изъ подъ гнёта феодальной аристократіи, къ пріобрѣтенію свободы и независимости. Но средства, избираемыя для достиженія цѣли, совершенно отвѣчаютъ духу времени: оружіе, употребленное городскимъ сословіемъ для борьбы съ феодалами, то же, которымъ пользовались эти послѣдніе, добиваясь господства надъ остальными классами. Это оружіе—привилегіи. Оставляя свои собственные интересы отъ порабощенія ихъ землевладѣльческимъ сословіемъ, городскія общины и корпораціи добиваются для себя исключительной власти во всѣхъ своихъ дѣлахъ, изъятій изъ общаго порядка суда и управленія, потому-что считаютъ этотъ путь самымъ удобнымъ для улучшенія своего положенія. Центральное правительство, продолжающее разсматривать свою власть какъ частное право, очень хорошо видитъ, что оно встрѣтитъ себѣ дѣятельную поддержку и вѣрнаго союзника въ городскомъ сословіи, если привлечетъ его выгодами на свою сторону: потому оно охотно признаётъ за нимъ широкія права по управленію, дѣлится съ нимъ властью, которою короли пользовались только номинально, и, благодаря ему, усиливается само. Такимъ образомъ органомъ дѣятельности государственнаго начала становятся общины и корпораціи. Но онѣ обнаруживаютъ при этомъ тотъ же духъ партикуляризма, преслѣдуя при помощи власти свои собственные интересы, который проявляли до сихъ поръ феодальные землевладѣльцы и само правительство. Отдѣльныя общины, корпораціи и сословія получаютъ такія права власти общественной, что становятся не только второстепеннымъ органомъ государственнаго начала, получаютъ автономію и самоуправленіе въ ихъ собственныхъ дѣлахъ, но даже заступаютъ центральное правительство и присвоиваютъ себѣ тѣ функціи, которыя должны принадлежать ему. Вмѣстѣ съ этимъ усиленіемъ политическаго значенія общинъ оживаетъ, никогда впрочемъ окончательно невымиравшая, идея объ участіи народа въ общихъ государственныхъ дѣлахъ. Эта идея, выражавшаяся нѣкогда такъ просто въ народныхъ

собраніяхъ равноправныхъ членовъ общества, съ теченіемъ времени выродилась, видоизмѣнилась и приняла форму аристократическихъ собраній, гдѣ участвовали только члены привилегированнаго сословія. Городское сословіе значительно богатое, высвободившееся изъ подъ власти феодальныхъ землевладѣльцевъ, является теперь уже значительною силой, мнѣнія и желанія которой приходится правительству также принимать къ свѣдѣнію, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ этого сословія нужно правительству получить средства для веденія войны или какого-либо предпріятія, требующаго издержекъ. Такимъ образомъ горожане, на ряду съ правительствомъ и духовенствомъ, являются на провинціальныхъ и общихъ государственныхъ сеймахъ; но, совершенно согласно съ характеромъ эпохи, они представлютъ тамъ исключительно интересы своего сословія.—Продолжительная и упорная борьба между монархическою властью и феодальною аристократіей заканчивается побѣдой первой. Смыслъ этой борьбы заключается въ стремленіи правительства стать единственнымъ органомъ государственнаго начала и отнять всѣ права государственной власти, всѣ политическія привилегіи у аристократіи. Но такъ-какъ съ этой послѣдней оно боролось при помощи городского сословія, то для привлеченія его на свою сторону нужно было дать ему участіе въ тѣхъ же политическихъ привилегіяхъ, которыми пользовалось дворянство; теперь, когда опасный соперникъ былъ побѣжденъ, когда его политическое значеніе было уничтожено, не представлялось болѣе надобности щадить и привилегіи городского сословія, такъ-какъ онѣ тоже противорѣчили идеѣ власти короля, какъ единаго органа государственнаго начала. И вотъ представители центральной государственной власти отнимаютъ одну за другой всѣ политическія привилегіи сначала у высшаго сословія, а затѣмъ у общинъ и корпорацій, когда союзъ съ ними становится уже ненуженъ; за тѣми и другими оставляются только частныя владѣльческія привилегіи, еще долгое время нарушающія равноправность общества и тяготѣющія надъ подвластнымъ населеніемъ. Одержавъ побѣду, представители единой государственной власти продолжаютъ пока дѣйствовать по прежнему подъ вліяніемъ личныхъ интересовъ и разсчетовъ, въ ихъ образѣ дѣйствія еще преобладаетъ прежній вотчинный взглядъ на страну и народъ. Разница сравнительно съ доселѣ существовавшимъ порядкомъ проглядываетъ лишь въ томъ, что органомъ дѣятельности государственнаго начала является те-

перь одно центральное правительство. Общій ходъ въ развитіи организаціи государственнаго начала заключался въ томъ, что органомъ его сначала было цѣлое общество, затѣмъ — единое лицо при участіи аристократіи, далѣе феодальные владѣльцы, потомъ на ряду съ ними общины, сословія и корпораціи, наконецъ — абсолютный монархъ. Но въ нѣкоторыхъ государствахъ эти общія черты въ развитіи организаціи государственнаго начала подвергались модификаціямъ. Въ Германіи болѣе богатые и сильные изъ феодальныхъ землевладѣльцевъ возвышаются до значенія государей. Въ Англіи общины, корпораціи и земства борятся противъ наслѣдственныхъ правителей, рано вступаютъ въ союзъ съ землевладѣніемъ и успѣваютъ отстоять свое значеніе, какъ органовъ государственнаго начала. Исторія русской государственности, слѣдуя общимъ законамъ, представляетъ однако значительныя отклоненія отъ того хода въ развитіи организаціи государственнаго начала, который представляетъ Западная Европа. У насъ дѣятельность государственнаго начала постепенно перемѣщается изъ земствъ въ центральный органъ, которымъ является великій князь, а потомъ царь. Причина такого различія нашей исторіи отъ западноевропейской заключается въ томъ, что русская земля не была завоевана князьями. На западѣ Европы фактъ завоеванія способствовалъ тому, что члены дружины безпрепятственно получали земли въ вознагражденіе за свою помощь вождю дружины, становились богатыми землевладѣльцами и добивались правъ государственной власти въ своихъ владѣніяхъ. У насъ, вслѣдствіе добровольнаго призванія князей, нельзя было распоряжаться произвольно землей; но это нисколько не измѣняло основныхъ воззрѣній дружинниковъ и даже самихъ призванныхъ племенами правителей на свое положеніе, какъ имѣющее цѣлью достиженіе выгодъ, матеріальнаго улучшенія собственнаго быта, и развитіе интересовъ своего класса. Народное земско-вѣчевое начало, подъ давленіемъ монгольскаго ига и другихъ невыгодныхъ условій, постепенно уступало мѣсто исключительно-правительственному началу, проводившему, въ лицѣ бо́льшей части своихъ представителей, тотъ же вотчинный взглядъ на власть, страну и подданныхъ, какъ и на западѣ Европы. Но существенное различіе между нашими порядками и западными было въ томъ, что у насъ не существовало борьбы между вотчинниками всей земли и землевладѣльцами-государями въ своихъ владѣніяхъ. Отсюда у насъ правительство постоянно и прогрессивно усиливается, между тѣмъ

какъ на западѣ Европы оно ослаблялось долгое время, прежде чѣмъ получило возможность снова усиливаться. Тамъ народное начало въ государственномъ управленіи превратилось въ аристократическое, въ долю къ которому вошло впослѣдствіи начало сословное, когда представители городовъ получили право участія въ собраніяхъ государственныхъ и провинціальныхъ чиновъ. Затѣмъ усилившаяся монархическая власть лишаетъ всякаго дѣйствительнаго значенія сословное начало, уничтожая вмѣстѣ съ тѣмъ права самоуправленія общинъ и корпорацій въ ихъ собственныхъ дѣлахъ и сосредоточивая всю дѣятельность государственнаго организма, всѣ его отправленія въ одномъ óрганѣ—въ центральномъ правительствѣ. У насъ народное начало въ политической жизни постепенно стушевывается предъ единоличнымъ: оно медленно и незамѣтно замираетъ. Послѣдніе отголоски народнаго начала слышатся въ земскихъ соборахъ, созываемыхъ по волѣ самодержавныхъ правителей государства. На западѣ вотчинный взглядъ на государство нашелъ себѣ выраженіе въ феодальной юрисдикціи и правительственной власти ленныхъ господъ; у насъ онъ проявился въ кормленіи намѣстниковъ и волостелей на счетъ управляемыхъ городовъ и волостей, въ видѣ вознагражденія за службу государю. Тамъ общины и корпораціи становятся óрганами государственнаго начала, пріобрѣтаютъ права власти во время борьбы общественныхъ элементовъ: и сторона, пріобрѣтающая ихъ, и монархическая власть, признающая за общинами эти права, первоначально не думаютъ при этомъ объ общихъ государственныхъ интересахъ, а руководятся лишь желаніемъ усилить такимъ путемъ собственное значеніе и отстоять свои отдѣльные интересы; у насъ же сильные умы изъ среды самихъ представителей самодержавной власти приходятъ къ сознанію крайней неудовлетворительности управленія исключительно посредствомъ своихъ агентовъ, къ сознанію необходимости вызвать вновь духъ жизни въ самомъ обществѣ, въ общинѣ и земствѣ, предоставивъ имъ вѣдать, посредствомъ выборныхъ людей, дѣлá ихъ касавшіяся и заключавшіяся, согласно съ задачами тогдашняго государственнаго управленія вообще, главнымъ образомъ въ судѣ и сборѣ государевыхъ доходовъ. Но продолжительная и упорная борьба общественныхъ элементовъ на западѣ имѣла свои выгодныя стороны: она развивала энергію въ отстаиваніи своихъ правъ, заставляла людей стремиться къ знанію, а вмѣстѣ съ тѣмъ приводила къ пониманію и сознанію общественнато блага, общихъ,

а не частныхъ только интересовъ. Представители власти должны были подчиняться влiянiю этого, возникавшаго въ средѣ общества, направленiя и также мало-по-малу оставлять вотчинный взглядъ на свое призванiе, замѣняя его государственнымъ. Тутъ, конечно, помогали и преданiя римскаго права и усиливавшееся образованiе. Но, измѣнивъ воззрѣнiя на цѣль государственной власти, представители монархическаго начала въ Западной Европѣ выработали убѣжденiе, что благо государства можетъ быть достигнуто только тогда, когда они одни исключительно будутъ органами государственнаго начала, проводящими свою мысль въ дѣйствительную жизнь при посредствѣ вполнѣ подчиненныхъ имъ агентовъ. Свѣжiя воспоминанiя объ ожесточенной борьбѣ между соцiальными классами, о полномъ безсилiи королей при господствѣ феодальной аристократiи, естественная боязнь вновь потерять съ такимъ трудомъ сосредоточенную власть, оставивъ за общинами, союзами и корпорацiями самоуправленiе, ученiе юристовъ о неограниченной власти римскихъ императоровъ, наконецъ теократическiя воззрѣнiя на происхожденiе государственной власти—все соединилось для того, чтобы воспитать въ представителяхъ монархическаго начала на материкѣ Европы непоколебимое убѣжденiе въ необходимости абсолютизма, безусловной централизацiи, постоянной опеки надъ отдѣльнымъ лицомъ и соцiальными группами и въ возможности только этимъ путемъ осуществить идею общественнаго блага.—Наша допетровская исторiя не представляетъ этой картины борьбы между общественными элементами: необходимость постоянно отбиваться отъ внѣшнихъ враговъ, а потомъ освободиться отъ позорнаго чужеземнаго владычества, заставляла русскiй народъ сосредоточить всю свою нравственную мощь на одной цѣли—на томъ, чтобы сплотиться, стать единымъ и сильнымъ организмомъ. Стремленiе князей къ усиленiю своей власти совпадали въ этомъ случаѣ съ естественными стремленiями самого общества. Подъ постояннымъ страхомъ враждебныхъ нападенiй, въ виду непрестанно грозящей отдѣльному лицу опасности лишиться самыхъ дорогихъ благъ: свободы, имущества и жизни, невозможно было настойчиво отстаивать исконное право всего народнаго общества быть органомъ государственнаго начала; все равно кто бы ни былъ имъ, лишь бы первая насущая и ближайшая цѣль—спокойствiе и свобода—была достигнута. Этимъ, конечно, объясняется постепенное угасанiе народно-вѣчевого политическаго быта и перемѣщенiе государственнаго начала, безъ вся-

кихъ посредствующихъ, переходныхъ ступеней, въ лицѣ князя, а потомъ царя. Тѣ же печальныя внѣшнія обстоятельства, въ соединеніи съ отвычкой народа отъ участія въ общественномъ дѣлѣ, должны были имѣть послѣдствіемъ апатію и неумѣлость, отсутствіе пониманія общаго интереса, которыя обнаружились въ то время, когда правительство нашло нужнымъ призвать это общество къ содѣйствію въ управленіи. Нуженъ былъ особенно могучій двигатель, который возбудилъ бы въ народѣ пониманіе общаго блага и энергію въ защитѣ какъ общественнаго, такъ и частнаго интереса и правъ. Такимъ двигателемъ можетъ быть только одна сила — образованіе народа; оно, конечно, въ свою очередь, нуждается въ болѣе или менѣе благопріятной обстановкѣ для того, чтобы могло привиться къ обществу. Въ этой обстановкѣ первое мѣсто занимаютъ условія экономическаго положенія и быта народа. Какъ бы то ни было, рано или поздно, въ обществѣ или въ извѣстной части его, если только оно способно къ прогрессивному развитію и дальнѣйшей исторической жизни, пробуждается то, что иначе нельзя назвать какъ *государственнымъ сознаніемъ*. Государственное сознаніе есть ничто иное, какъ пониманіе того, что личные интересы, частныя выгоды отдѣльныхъ общественныхъ группъ, узкій эгоизмъ и партикуляризмъ, обнаруживаемые разнообразными общественными элементами, должны подчиняться общему благу, которое достигается лишь тогда, когда интересы отдѣльныхъ общественныхъ силъ находятся въ равновѣсіи. Это сознаніе есть, безъ сомнѣнія, плодъ извѣстной степени умственнаго развитія общества. Потому оно возникаетъ прежде всего или въ отдѣльныхъ личностяхъ, сильно, необыкновенно одаренныхъ отъ природы, или же въ средѣ, поставленной въ такія выгодныя условія, что обезпеченное положеніе, избытокъ матеріальныхъ средствъ даютъ ей возможность достигать и большихъ знаній и вообще высшаго умственнаго развитія сравнительно съ массами. Таково было положеніе средняго сословія въ Западной Европѣ. Кромѣ того, что значительное число лицъ въ его средѣ имѣло и досугъ, и средства къ пріобрѣтенію знаній и образованія, — государственное сознаніе въ немъ должно было возбуждаться съ особою силой невыгодными и оскорбительными сторонами его собственнаго соціальнаго положенія. Среднее сословіе было обдѣлено многими гражданскими правами, которыя, не смотря на паденіе политическихъ привилегій, продолжали составлять исключительное достояніе дворянства. Фактическое заявленіе госу-

дарственнаго сознанія со стороны третьяго сословія, выразившееся въ извѣстныхъ требованіяхъ отъ государственной власти, могло однако имѣть мѣсто только тогда, когда оно было уже достаточно сильно и когда переполнилась чаша общественныхъ несправедливостей, признаваемыхъ старымъ порядкомъ. Правительство должно было, конечно, отчасти подъ вліяніемъ распространявшихся въ обществѣ идей, отчасти благодаря собственному росту и развитію, усвоить себѣ *государственный взглядъ* на свое призваніе взамѣнъ прежняго, частно-владѣльческаго. Но въ силу указанныхъ выше причинъ оно не пошло на западѣ Европы далѣе внѣшняго усвоенія этого взгляда, который имѣлъ въ результатѣ лишь отождествленіе государства съ личностью монарха. Между тѣмъ все болѣе и болѣе усиливавшійся потокъ общественнаго мнѣнія, встрѣтивъ преграды на своемъ общественномъ пути, стремительно прорылъ себѣ новое русло. Еще болѣе очевидный примѣръ возникновенія государственнаго сознанія въ обществѣ представляетъ Англія, гдѣ дворянство, рыцарство графствъ и представители городовъ дѣйствовали заодно, стремились къ одной цѣли—къ обезпеченію общей свободы. Аристократія тамъ сама отказалась отъ многихъ привилегій, несовмѣстимыхъ съ идеей свободы и политическимъ значеніемъ, которыхъ она добивалась. У насъ государственное сознаніе впервые, послѣ долгихъ годовъ тяжкихъ испытаній, перенесенныхъ народомъ, возникло въ людяхъ, державшихъ въ своихъ рукахъ высшую власть. Во всякомъ случаѣ какъ скоро въ самомъ обществѣ или въ правительствѣ возникаетъ государственное сознаніе, правительство истинною цѣлью или по крайней мѣрѣ лозунгомъ своихъ дѣйствій ставитъ общее благо. Если прогрессивная сила общества выражается преимущественно въ правительствѣ, то, дѣйствуя постоянно для блага государства, оно, конечно, пріучаетъ и общество цѣнить и ставить высоко общіе интересы, съ которыми неразрывно связаны интересы каждаго отдѣльнаго члена. Къ такимъ эпохамъ примѣнимо выраженіе, что правительство идетъ во главѣ общества, руководитъ его дальнѣйшими успѣхами. Правительству, достигшему государственнаго сознанія, предстоитъ выборъ между двумя способами проявленія дѣятельности государственнаго начала: оно можетъ сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ и управлять исключительно при помощи своихъ агентовъ, чиновниковъ; при этомъ само-собой предполагается, во 1-хъ, постоянный неослабный надзоръ надъ дѣйствіями этихъ послѣднихъ, во избѣ-

жаніе злоупотребленій съ ихъ стороны, и во 2-хъ способность правительства вникать во всѣ подробности мѣстныхъ дѣлъ, касающихся общинъ, земствъ и свободныхъ союзовъ, и правильно оцѣнивать и рѣшать эти дѣла. Но и то, и другое въ дѣйствительности недостижимо вполнѣ. На этомъ основаніи *централизація* и *бюрократическое управленіе* могутъ считаться необходимостью лишь до той поры, когда въ обществѣ слабо развито государственное сознаніе. Потому одна изъ главнѣйшихъ задачъ прогрессивнаго правительства—вести общество къ государственному сознанію. Самымъ вѣрнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли представляется, конечно при совокупности другихъ побочныхъ условій, равномѣрное распространеніе образованія во всѣхъ слояхъ общества. Какъ скоро государственное сознаніе достаточно проникло общество или, по крайней мѣрѣ, наиболѣе интеллигентныя части его, правительство можетъ обратиться къ другому, болѣе удобному и цѣлесообразному, способу проявленія дѣятельности государственнаго начала—къ *самоуправленію*, съ которымъ неразлучно соединяется *децентрализація*. Тогда само правительство должно призвать общины и земства къ роли подчиненныхъ органовъ государственнаго начала. Самоуправленіе состоитъ въ томъ, что извѣстныя общественныя группы—общины, земства, корпораціи и свободные союзы—получаютъ право сами, посредствомъ выборныхъ изъ своей среды, завѣдывать своими интересами, управлять дѣлами, касающимися этихъ интересовъ, подъ верховнымъ наблюденіемъ центральнаго правительства. Необходимость надзора объясняется тѣмъ, что интересы отдѣльныхъ общественныхъ группъ имѣютъ частное значеніе въ отношеніи къ цѣлому обществу; они ограничиваются или предѣлами извѣстной мѣстности, какъ у общинъ и земствъ, или же опредѣленной частною, единичною цѣлью, какъ у корпорацій и свободныхъ союзовъ. Потому центральное правительство, представляющееся органомъ государственнаго начала для цѣлаго общества, должно слѣдить, чтобы органы того же начала, вѣдающіе мѣстные или частные интересы, своей дѣятельностью не противорѣчили общимъ интересамъ цѣлаго. Итакъ съ теченіемъ времени во всякомъ прогрессивно-развивающемся обществѣ должна наступить пора, когда органомъ государственнаго начала, по собственному ли почину общества или по иниціативѣ правительства, является не одно только центральное правительство, но само общество въ лицѣ земствъ, общинъ, корпорацій и свободныхъ союзовъ. Какъ обра-

зованіе, возвышая уровень умственнаго развитія членовъ общества, ведетъ неминуемо къ тому, что въ нихъ пробуждается государственное сознаніе, дѣлающее возможнымъ предоставленіе обществу самоуправленія—этой наиболѣе раціональной формы осуществленія задачъ государственнаго начала, такъ, въ свою очередь, самоуправленіе дѣйствуетъ развивающимъ образомъ на членовъ общества, путемъ практической дѣятельности расширяетъ ихъ кругозоръ, даетъ имъ привычку къ завѣдыванію общественными дѣлами и возвышаетъ въ нихъ государственное сознаніе. Можно сказать: то, что̀ сообщаетъ народная и всякая другая школа теоретически, то школа самоуправленія дополняетъ практически. Но все-таки успѣшную дѣятельность самоуправленія можетъ обезпечить только извѣстная степень образованія общества. Самоуправленіе дѣлаетъ отдѣльныя общественныя группы, какъ земства, общины, корпораціи и свободные союзы, участниками въ дѣятельности государственнаго начала, придаетъ имъ значеніе о̀рдановъ этого начала. Но отношенія, существующія между общественными классами, могутъ быть таковы, что нѣкоторые изъ этихъ классовъ хотя не пользуются никакими привилегіями въ силу закона, однако имѣютъ фактическое преобладаніе надъ другими классами, обусловливаемое ихъ экономическимъ и вообще соціальнымъ положеніемъ. Въ такомъ случаѣ это преобладаніе отразится и на организаціи самоуправленія. Вліятельные классы получатъ тогда перевѣсъ въ общинномъ и земскомъ самоуправленіи. Отъ измѣненія соціальныхъ отношеній будетъ зависѣть и расширеніе въ этомъ смыслѣ самоуправленія. Англія представляетъ образецъ нормальнаго процесса, выражающаго сознательное возвращеніе общества къ тому порядку, которымъ пользовалось оно безсознательно въ начальную эпоху своей государственной жизни. Тамъ участіе цѣлаго общества въ общихъ государственныхъ дѣлахъ не предупреждало участія отдѣльныхъ общественныхъ группъ въ ихъ собственныхъ дѣлахъ, хотя, въ силу существовавшихъ и продолжающихъ существовать отношеній между общественными классами, самоуправленіе въ этой странѣ приняло аристократическій характеръ. Послѣ обезпеченія правъ личной свободы, основныхъ правъ гражданина, послѣ того какъ отдѣльныя общественныя группы пріобрѣтаютъ способность и навыкъ въ управленіи мѣстными дѣлами и тѣмъ вызвышаютъ свое государственное сознаніе, переходъ общества къ участію, въ лицѣ представителей, въ общихъ дѣлахъ вполнѣ естественъ. Пред-

ставительная форма государственнаго устройства будетъ держаться на прочномъ, можно сказать, непоколебимомъ фундаментѣ и избѣгнетъ тѣхъ потрясеній, неожиданностей, coups d'état, неопредѣленности отношеній между такъ назыв. правительствомъ и народными представителями, переходовъ отъ парламентарнаго управленія къ личному, которые характеризуютъ ее въ странахъ, гдѣ общество сдѣлало сразу попытку стать главнымъ органомъ государственнаго начала, не позаботясь о томъ, чтобы отдѣльныя его составныя части получили предварительно или по крайней мѣрѣ одновременно значеніе второстепенныхъ органовъ этого начала. Теорія раздѣленія властей, учившая, что чисто-механическимъ путемъ размежеванія областей дѣятельности государственнаго начала можно достигнуть наилучшаго политическаго порядка и согласить притязанія двухъ стоящихъ другъ противъ друга силъ, принесла, можетъ быть, наибольшій вредъ именно тѣмъ, что отвлекла вниманіе общества отъ рѣшенія задачъ, которыя ставило органическое развитіе общественной и политической жизни, и обратила его исключительно на заботы о томъ, чтобы принципъ народовластія провести въ высшей области государственнаго устройства, въ управленіи общими дѣлами. Результатомъ было то, что во Франціи напр. централизація, противъ которой, какъ ближайшаго политическаго зла, нужно было прежде всего бороться, сохраняется, какъ неизмѣнное начало, при всевозможныхъ перемѣнахъ въ формахъ государственнаго устройства. Но какимъ бы путемъ ни шло дѣло, во всякомъ случаѣ съ развитіемъ государственнаго сознанія въ обществѣ выступаетъ на очередь вопросъ о предоставленіи ему участія въ дѣятельности государственнаго начала; общество становится органомъ этого начала въ мѣстныхъ и общихъ дѣлахъ. Съ этой точки зрѣнія вполнѣ объясняется историческій смыслъ и значеніе той формы государственнаго устройства, которая существуетъ въ большей части западно-европейскихъ государствъ въ настоящее время, т. е. конституціонной монархіи. Само-собой разумѣется, что нѣтъ возможности опредѣлить для всѣхъ государствъ одинаковый срокъ, начиная съ котораго можетъ быть допущено въ той и другой сферѣ (мѣстныхъ и общихъ дѣлъ) самостоятельное участіе общества въ дѣятельности государственнаго начала: здѣсь все зависитъ отъ многочисленныхъ и разнообразныхъ условій, при которыхъ совершается развитіе общества. Можно установить въ этомъ отношеніи только самый общій принципъ, заключающійся въ томъ, что какъ скоро госу-

дарственное сознаніе проникаетъ значительное число членовъ извѣстнаго общества, значитъ настала пора для него въ той или другой степени стать органомъ государственнаго начала. Знакомство съ процессомъ историческаго развитія организаціи государственнаго начала, его воплощенія въ различные органы въ разныя эпохи жизни обществъ, приводитъ неизбѣжно къ тому заключенію, что всякая общественная группа—физіологическая или культурная, являющаяся въ данное время высшею формой общественной жизни, должна имѣть свое государственное начало и слѣдовательно представлять то, что называется государствомъ. Государство есть общество, имѣющее свое государственное начало. Назначеніе послѣдняго заключается въ регулированіи общественной жизни, въ уравновѣшеніи интересовъ какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и отдѣльныхъ общественныхъ группъ. Способы, которыми государственное начало выполняетъ свое назначеніе, могутъ быть весьма несходны у разныхъ народовъ въ различныя эпохи ихъ жизни: они обусловливаются степенью развитія общества, но всегда и вездѣ, сознательно или безсознательно, въ грубой формѣ патримоніальнаго господства или въ усовершенствованномъ видѣ политической власти, государственное начало удовлетворяетъ потребности общества въ регулированіи отношеній между его составными элементами, т. е. между индивидуумами и между общественными группами. Потому общество, взятое въ цѣлости (а не какъ одна какая-нибудь общественная группа, входящая въ составъ цѣлаго), всегда есть государство; вопросъ о началѣ извѣстнаго государства есть вопросъ о началѣ того или другого народнаго общества, хотя обыкновенно за начало государства принимаютъ какой-нибудь внѣшній фактъ, напр. объединеніе нѣсколькихъ племенъ подъ общей властью или покореніе ихъ другимъ народомъ, основаніе новой династіи и т. п. Точно также историческій процессъ организаціи государственнаго начала проливаетъ свѣтъ на неясный въ высшей степени и подлежащій противоположнымъ рѣшеніямъ вопросъ объ отношеніяхъ государства къ обществу. Мы думаемъ, что онъ значительно упростится, если будетъ сведенъ къ другому, именно: должна ли вся дѣятельность государственнаго начала сосредоточиваться въ главномъ, центральномъ его органѣ, или она можетъ быть предоставлена также органамъ второстепеннымъ, т. е. общинамъ, земствамъ и свободнымъ общественнымъ союзамъ,—это, какъ мы видѣли, зависитъ отъ степени развитія въ обществѣ государственнаго сознанія.

Государственное начало, возникая въ семьѣ, при дальнѣйшемъ разростаніи общества, перемѣщается въ родъ, племя, общину, союзъ общинъ и наконецъ соединеніе нѣсколькихъ общинныхъ союзовъ—въ то, что можно назвать федераціей земствъ. Такимъ образомъ постепенно меньшія общественныя группы, входя въ составъ болѣе широкихъ, утрачиваютъ свое значеніе самостоятельныхъ политическихъ единицъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ не теряютъ значенія единицъ общественныхъ. Единственное исключеніе изъ этого представляетъ физіологическая общественная группа рода, который, подъ натискомъ культурныхъ элементовъ, совершенно исчезаетъ. Государственное начало въ отношеніи ко всѣмъ этимъ общественнымъ группамъ должно оставаться вѣрнымъ своему назначенію, т. е., предоставляя имъ свободу и самодѣятельность въ ихъ внутренней жизни, слѣдить за тѣмъ, чтобы интересы однѣхъ группъ не развивались на счетъ другихъ. Въ тѣ времена исторіи человѣческихъ обществъ, когда государственное сознаніе отсутствуетъ или еще слишкомъ слабо, дѣятельность государственнаго начала въ этомъ отношеніи весьма мало развита. Только факты поражающаго насилія одного элемента надъ другимъ, факты, при которыхъ становится явною невозможность дальнѣйшаго существованія общества, вызываютъ уравновѣшивающую дѣятельность государственнаго начала; но чѣмъ болѣе въ общество, или по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыя его части, проникаетъ государственное сознаніе, тѣмъ очевиднѣе становится для органовъ государственнаго начала необходимость усиленной и многообразной дѣятельности въ различныхъ сферахъ общественной жизни.

Среди этого разнообразія однако можно установить извѣстныя, твердо опредѣленныя категоріи, къ которымъ должны быть сведены всѣ функціи государственнаго начала. Государственное начало, регулирующее разнообразныя отношенія человѣческой жизни и проявляющее свою дѣятельность въ различныхъ органахъ, должно, конечно, выражать ее въ формѣ извѣстныхъ положеній, подлежащихъ приведенію въ дѣйствіе, осуществленію. Государственное начало однако не создаетъ свои положенія изъ ничего: матеріалъ для его нормъ дается самою жизнью человѣка и общества, безконечнымъ разнообразіемъ ея явленій и отношеній. Матеріальная и духовная жизнь людей несомнѣнно слѣдуетъ своимъ внутреннимъ законамъ, но законы эти ничто иное, какъ вѣчныя правила, въ силу которыхъ различные элементы, будучи приведены въ извѣстное состояніе, поставлены въ опредѣленное соотно-

шеніе, неизбѣжно дадутъ извѣстный результатъ, такое именно, а не другое явленіе. Отъ человѣческой воли зависитъ поставить эти элементы въ то или другое отношеніе другъ къ другу, привести ихъ въ желаемое состояніе, комбинировать ихъ такъ или иначе и такимъ способомъ произвести требующееся явленіе. Этимъ опредѣляется воздѣйствіе общественныхъ элементовъ, соціальныхъ условій жизни на самое государственное начало, на образъ его дѣятельности. Вотъ въ какомъ смыслѣ истинно то предположеніе, что государственная форма, характеръ дѣятельности государства являются произведеніемъ соціальныхъ условій. Если въ сферѣ общества вовсе нѣтъ извѣстныхъ элементовъ, государство безсильно создать ихъ; оно можетъ только направить свою дѣятельность такимъ образомъ, чтобы изъ соединенія существующихъ уже элементовъ создать, если возможно, новые. Въ этомъ случаѣ государственное начало играетъ роль химика въ громадной лабораторіи, представляемой обществомъ. Оно можетъ вызвать къ жизни скрытыя, пробудить спящія пока потребности въ большей или меньшей массѣ индивидуумовъ, составляющихъ общество, и такимъ образомъ произвести новый факторъ въ общественной жизни; но при этомъ оно, конечно, должно дѣйствовать съ крайней осторожностью и послѣдовательностью. Ребенка нельзя сдѣлать ранѣе опредѣленнаго возраста взрослымъ человѣкомъ; невозможно точно также напр. къ обществу, состоящему поголовно изъ людей, находящихся на самой низкой степени умственнаго развитія, рядомъ быстро слѣдующихъ одна за другой государственныхъ мѣръ привить высшее образованіе. Отсюда ясно, что когда говорятъ объ органическомъ ростѣ общества, объ обществѣ или государствѣ, какъ организмѣ, говорятъ собственно объ органическомъ развитіи отдѣльныхъ лицъ, составляющихъ это общество. Эта мысль проста и ясна, но, къ сожалѣнію, до сихъ поръ не получила значенія аксіомы; иначе сдѣлались бы лишними всѣ контроверсы между защитниками двухъ воззрѣній на государство: органическаго и атомистическаго. Регулирующая дѣятельность государственнаго начала по отношенію къ жизни общества выражается именно въ томъ, что оно комбинируетъ уже существующіе общественные элементы, чтобы изъ ихъ соединенія произвести новые, или ставитъ разнородные элементы въ такое положеніе, въ которомъ они должны произвести явленія выгодныя для общаго блага, или же, дѣйствуя отрицательно, препятствуетъ отдѣльнымъ лицамъ и общественнымъ группамъ сопоставлять эти элементы

такимъ образомъ, чтобы они были выгодны только имъ самимъ и вредны общественному благу. Такимъ образомъ нормы, создаваемыя государственнымъ началомъ, непремѣнно имѣютъ своимъ субстратомъ явленія общественной жизни. Но пока государственное начало не выражаетъ такими положеніями свою дѣятельность или не прилагаетъ ихъ къ жизни, оно находится, можно сказать, въ состояніи покоя, бездѣйствія. Подобное состояніе можно представить себѣ только въ идеѣ; въ дѣйствительности же государственное начало постоянно работаетъ, или творя новыя положенія, посредствомъ которыхъ регулируется новая жизнь, или приводя въ исполненіе, прилагая къ жизни положенія уже существующія.

Эти положенія или нормы, устанавливаемыя государствомъ и имѣющія своимъ содержаніемъ различныя мѣры, принимаемыя имъ для регулированія общественной жизни въ ея различныхъ сферахъ, составляютъ *право* въ объективномъ смыслѣ слова Право, конечно, выражается въ различныхъ формахъ, обусловливаемыхъ отчасти степенью развитія общества; но самая распространенная и самая точная форма его выраженія есть законъ, несомнѣнно исходящій отъ органовъ государственнаго начала, являющійся произведеніемъ той стороны ихъ дѣятельности, которую принято называть законодательной властью. Здѣсь мы встрѣчаемся однако съ вопросомъ объ обычаѣ, какъ источникѣ права, какъ самостоятельной формѣ его выраженія, независимое бытіе котораго какъ будто служитъ подтвержденіемъ справедливости того мнѣнія, главнымъ образомъ утвержденнаго исторической школой, что право существуетъ независимо отъ государства и ранѣе его, что оно коренится въ глубокихъ тайникахъ народнаго духа, народнаго сознанія. Что право, точно такъ же какъ тѣ или другія формы государственнаго начала, какъ всѣ явленія общественной жизни, отражаетъ на себѣ національный характеръ, народную физіономію—это несомнѣнно; но этимъ еще нисколько, какъ намъ кажется, не доказывается совершенная независимость обычнаго права отъ государственнаго начала. Конечно, нѣтъ никакой возможности въ точности произвести вполнѣ вѣрное наблюденіе надъ зарожденіемъ обычая, услѣдить происхожденіе его въ такой мѣрѣ, чтобы съ несомнѣнной достовѣрностью утверждать, что онъ возникаетъ именно такимъ, а не инымъ способомъ. Остается, стало быть, при объясненіи процесса возникновенія обычая прибѣгать къ гипотезамъ, достоинство которыхъ, разумѣется, зависитъ отъ большей или меньшей степени ихъ правдоподобности. Всего вѣроятнѣе

предположить, что обычай первоначально происходитъ изъ взаимнаго, явно выраженнаго или безмолвнаго, соглашенія отдѣльныхъ лицъ въ данномъ случаѣ поступить такъ, а не иначе. Соглашеніе достигается, конечно, потому, что заинтересованныя стороны находятъ для себя обоюдно выгоднымъ поступить именно такъ, а не иначе. Затѣмъ наступаетъ очередь привычки, постояннаго соблюденія въ одинаковыхъ случаяхъ одного и того же образа дѣйствій, и такимъ путемъ возникаетъ обычай. Пока онъ основывается на взаимномъ соглашеніи отдѣльныхъ лицъ, на сознаваемой или предполагаемой обоюдной выгодѣ, онъ едва ли можетъ быть и разсматриваемъ какъ право, а долженъ быть скорѣе признаваемъ за естественное проявленіе интересовъ людей, за фактическое развитіе ихъ отношеній, порождаемыхъ свободною дѣятельностью отдѣльныхъ лицъ. Но возможно предположить случаи, въ которыхъ по извѣстному отношенію, возникшему между отдѣльными лицами и требующему опредѣленія, соглашеніе не состоялось; тогда, конечно, заинтересованнымъ сторонамъ ничего иного не остается дѣлать какъ обратиться за рѣшеніемъ къ тому, кто въ обществѣ представляетъ власть, т. е. къ отцу семейства, къ родоначальнику, собранію членовъ общины и т. п. Рѣшеніе, полученное такимъ путемъ, прилагается ко всѣмъ подобнымъ случаямъ; возникаетъ обычай, имѣющій уже юридическое значеніе, происходитъ обычное право. Ясно, что тутъ право является продуктомъ дѣятельности государственнаго начала. Съ другой стороны въ обществахъ, достигшихъ высшей ступени государственнаго развитія, гдѣ законъ составляетъ главнѣйшую форму выраженія права, могутъ также возникать обычаи, но они или не противорѣчатъ законодательству и его основнымъ принципамъ, иногда составляютъ даже какъ бы дальнѣйшее развитіе этихъ принциповъ въ подробностяхъ и потому допускаются государственнымъ началомъ, или, въ противномъ случаѣ, государственное начало стремится къ ихъ искорененію. Если же обычаи въ современномъ обществѣ опредѣляютъ отношенія, не опредѣленныя законодательствомъ, если возникаетъ обычное право даже ускользающее отъ наблюденія органовъ государственнаго начала, остающееся долгое время невѣдомымъ для него, то тутъ опять-таки, какъ и въ первобытныхъ обществахъ, предполагается взаимное соглашеніе заинтересованныхъ сторонъ, естественное возникновеніе новыхъ интересовъ и отношеній, пока исключающее вопросъ о правѣ.—Итакъ право во всякомъ случаѣ должно быть признано за продуктъ дѣятельности государственнаго начала. Государственное

начало и право относятся другъ къ другу какъ дѣятельная сила къ своему проявленію во внѣшнемъ мірѣ, къ акту дѣйствія. *Созданіе права*, такъ-сказать, *творчество нормъ*, регулирующихъ общественную жизнь, составляетъ первую необходимую функцію государственнаго начала; но дѣятельность его не ограничивается только однимъ этимъ моментомъ созданія нормъ; само-собой понятно, что нормы должны быть приложены къ дѣйствительной жизни, регулировать которую они предназначаются, должны быть выполнены, право должно быть примѣнено, осуществлено; потому необходимъ другой моментъ, другой актъ дѣятельности государственнаго начала, заключающійся въ исполненіи того, что̀ постановляется нормами, въ приложеніи ихъ къ жизни. Въ эпохи, когда законъ является преобладающею формой для права, первый актъ дѣятельности государственнаго начала называется *законодательствомъ*; второй актъ той же дѣятельности, заключающійся въ приложеніи права къ самой жизни, составляетъ *исполненіе*, но ему же придаютъ обыкновенно названіе *управленія*, хотя, конечно, въ широкомъ значеніи этого слова вся вообще дѣятельность регулирующаго начала въ обществѣ есть ничто иное какъ управленіе.—Итакъ дѣятельность государственнаго начала прежде всего выражается по самой своей сущности въ двухъ видахъ: законодательства и исполненія. Первая функція есть опредѣляющая и потому преобладаетъ надъ второю, которая занимаетъ въ отношеніи къ ней положеніе подчиненное. Однако рѣзкое и совершенно замѣтное различіе между двумя этими моментами дѣятельности государственнаго начала высказывается только въ самыхъ главныхъ и крупныхъ проявленіяхъ ея, именно тогда, когда дѣло идетъ о созданіи такихъ регулирующихъ жизнь нормъ, которыя должны опредѣлять самую сущность жизненныхъ явленій, установлять общій руководящій принципъ для нихъ, подъ который можно было бы подвести цѣлую массу однородныхъ явленій; созданіе такихъ главныхъ и общихъ нормъ есть дѣло творческой функціи государственнаго начача. Но недостаточно установить общіе принципы, регулирующіе общественныя явленія и отношенія, и затѣмъ прилагать эти принципы къ жизни: въ самомъ актѣ приложенія всегда возникаетъ множество такихъ подробностей, которыя также требуютъ опредѣленія и которыя не могутъ быть предвидѣны и во всѣхъ частностяхъ установлены законодательною дѣятельностью государственнаго начала; опредѣлить, на основаніи общаго принципа и выражающихъ его нормъ, эти частности и подроб-

ности есть уже задача исполненія, которому такимъ образомъ принадлежитъ извѣстная доля творческой дѣятельности государственнаго начала. Итакъ исполненію, какъ второй функціи государственнаго начала, можетъ быть присвоено это имя лишь въ томъ смыслѣ, что оно выполняетъ, прилагаетъ къ жизни общіе принципы, которые заключаютъ въ себѣ законодательныя нормы; но при этомъ оно проявляетъ и свою самостоятельную дѣятельность, создавая, въ предѣлахъ общихъ нормъ, положенія, также регулирующія явленія общественной жизни, но положенія второстепенныя, вытекающія изъ главныхъ, какъ логическіе выводы, какъ необходимое развитіе. Потому можно сказать, что законодательная и правительственная или исполнительная дѣятельность государственнаго начала часто совпадаютъ, и первая проникаетъ послѣднюю. Таково различіе функцій государственнаго начала по самому роду его дѣятельности, по самой сущности ея. Предметъ и цѣль этой дѣятельности, которыми обусловливается и самое назначеніе государственнаго начала, есть, какъ уже извѣстно, регулированіе явленій общественной жизни въ смыслѣ достиженія общаго блага, уравновѣшенія частныхъ и отдѣльныхъ интересовъ. Предметъ этотъ одинъ; но для выполненія своей существенной задачи дѣятельность государственнаго начала должна быть обращена и на другіе предметы: чтобы съ успѣхомъ приняться за регулированіе общественной жизни, государственное начало должно получить организацію, такъ-сказать, воплотиться въ опредѣленный органъ. Это воплощеніе, какъ мы уже видѣли, есть результатъ дѣйствія многихъ агентовъ, представляемыхъ какъ естественными условіями, такъ и обстоятельствами исторической жизни общества. Такимъ образомъ извѣстная организація государственнаго начала существуетъ въ обществѣ какъ нѣчто данное, какъ фактъ, неподлежащій вліянію воли членовъ этого общества; но такое вполнѣ эмансипированное отъ человѣческой воли положеніе организаціи государственнаго начала есть достояніе только начальныхъ эпохъ въ исторіи государственности; чѣмъ образованнѣе становится общество, тѣмъ бо́льшую долю участія въ установленіи политическихъ формъ жизни принимаетъ человѣческая воля. Понятно, что если въ такія времена существующая организація измѣняется, то измѣненіе совершается посредствомъ дѣятельности того субъекта, который является въ данный моментъ о́рганомъ государственнаго начала. Измѣненія опять-таки, какъ и въ созданіи права вообще, зависятъ отъ существованія и положенія общественныхъ элементовъ и

соціальныхъ условій, слѣдовательно дѣятельность органовъ государственнаго начала, имѣющая въ виду собственную реорганизацію, должна быть прежде направлена на измѣненіе уже указаннымъ нами путемъ соціальныхъ условій. Бываютъ однако, какъ извѣстно, случаи, гдѣ реорганизація государственнаго начала совершается повидимому не органами его, а самимъ обществомъ, даже противъ воли существующихъ органовъ, даже съ насиліемъ ихъ. Но въ сущности революціонныя движенія народовъ или обществъ суть ничто иное какъ борьба общества или извѣстныхъ общественныхъ группъ противъ органовъ государственнаго начала; эти послѣдніе продолжаютъ функціонировать, хотя съ задержками и препятствіями, до рѣшительнаго момента, до исхода борьбы. Тогда, смотря по тому, на чьей сторонѣ побѣда, или остаются прежніе органы государственнаго начала, или мгновенно совершается перемѣщеніе, воплощеніе государственнаго начала въ новые органы. Такимъ образомъ нельзя уловить одного мгновенія, въ которое не было бы органа государственнаго начала. Новый послѣ-революціонный органъ государственнаго начала прежде всего стремится опредѣлить нормами свое фактическое положеніе: до изданія конституціи оно по крайней мѣрѣ въ самыхъ общихъ чертахъ опредѣляется какимъ-либо прокламаціоннымъ актомъ. Борьба между обществомъ и существующими органами государственнаго начала можетъ начаться или потому, что общество опередило въ государственномъ сознаніи эти органы, что они болѣе не удовлетворяютъ, въ мнѣніи по крайней мѣрѣ лучшей части общества, своему назначенію, или наоборотъ, что органы государственнаго начала, опередившіе общество въ развитіи государственнаго сознанія, слишкомъ быстрыми и рѣшительными мѣрами желая перевоспитать его, нарушаютъ органическую постепенность въ развитіи отдѣльныхъ лицъ, его составляющихъ, и тѣмъ возбуждаютъ сильную реакцію противъ своихъ благородныхъ, но непонятныхъ большинству усилій. Степень развитія государственнаго сознанія можетъ быть такъ различна въ многочисленныхъ общественныхъ группахъ, такіе противоположные интересы могутъ проникать ихъ, что почти каждая будетъ стремиться, во что бы то ни стало, организовать государственное начало согласно своимъ видамъ и вкусамъ. Это несчастное положеніе общества, печальный примѣръ котораго представляетъ современная Испанія, ведетъ къ безпрерывнымъ революціямъ и переворотамъ, истощающимъ и разслабляющимъ націю. Вообще организація государственнаго начала, выра-

ботанная первоначально исторіей и существующая какъ фактъ, требуетъ, при развивающейся политической жизни, опредѣленія ся точными нормами, ясными для общаго пониманія. Наконецъ, чѣмъ болѣе расширяется и усложняется жизнь и дѣятельность общества, тѣмъ сложнѣе должна быть и организація государственнаго начала, требующаго множества агентовъ, при посредствѣ которыхъ дѣйствуютъ главный и второстепенные óрганы государственнаго начала; отношенія между этими агентами и другія условія, отъ которыхъ зависитъ успѣшность ихъ дѣйствій, выполненіе ими своего назначенія, представляютъ собой, такъ-сказать, механическую сторону государственной организаціи и должны быть точно опредѣлены законодательными нормами. Все это доказываетъ, что дѣятельность государственнаго начала должна быть обращена на многое, касающееся его собственной организаціи, на то, что́ можно назвать самоустройствомъ. Совокупность всѣхъ проявленій дѣятельности государственнаго начала, имѣющихъ цѣлью собственную организицію, есть *государственное устройство.*— Оно опредѣляется твердыми нормами въ видѣ законовъ, установляющихъ: кто въ обществѣ является главнымъ и второстепенными óрганами государственнаго начала, предметы, порядокъ и предѣлы дѣятельности этихъ óргановъ, затѣмъ агентовъ, посредствомъ которыхъ дѣйствуютъ óрганы государственнаго начала, и точно также предметы, образъ и границы ихъ дѣятельности. Назначеніе государственнаго начала можетъ быть выполнено, а вмѣстѣ съ тѣмъ и самостоятельное политическое существованіе общества можетъ быть обезпечено только тогда, когда въ распоряженіи главнаго óргана государственнаго начала находится достаточная физическая сила въ видѣ войска; потому должны быть опредѣлены способы организаціи войска: нормы, сюда относящіяся, составляютъ часть государственнаго устройства. Сношенія государства съ другими государствами требуютъ извѣстныхъ агентовъ, предметы и порядокъ дѣятельности которыхъ должны быть также опредѣлены нормами, составляющими продуктъ организаціонной дѣятельности государственнаго устройства. Система такихъ нормъ, относящихся къ организаціи государственнаго устройства, составляетъ право государственнаго устройства; это именно то, что̀ обыкновенно называется *государственнымъ правомъ.* Хотя по общепринятой въ нѣмецкихъ сочиненіяхъ системѣ изъ государственнаго права въ собственномъ смыслѣ (Statsrecht и Öffentliches Recht нѣмецкіе писатели разсматриваютъ какъ часть и цѣлое), или изъ государ-

ственнаго устройства исключаютъ ученіе объ организаціи агентовъ органовъ государственнаго начала, т. е. установленій и должностныхъ лицъ. Моментъ приложенія или исполненія, заключающійся въ дѣятельности государственнаго начала, выражается по отношенію къ государственному устройству въ томъ, что, на основаніи существующаго права, назначаются (посредствомъ избранія или другимъ какимъ-либо способомъ) представители какъ главнаго, такъ и второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, гдѣ такіе представители допускаются, затѣмъ—агенты органовъ государственнаго начала, и наконецъ происходитъ наблюденіе за дѣятельностью этихъ агентовъ, за точнымъ выполненіемъ ими ихъ обязанностей. Второе необходимое условіе для выполненія государственнымъ началомъ его назначенія является обладаніе извѣстными средствами. Совокупность всѣхъ проявленій дѣятельности государственнаго начала, имѣющихъ предметомъ добываніе и правильное употребленіе необходимыхъ средствъ, есть *государственное хозяйство*. Дѣятельность государственнаго начала, обращенная на собственное хозяйство, также выражается въ этихъ двухъ моментахъ: 1) въ созданіи нормъ, опредѣляющихъ источники государственныхъ доходовъ, порядокъ добыванія изъ нихъ матеріальныхъ средствъ, завѣдываніе этими источниками, правильное употребленіе средствъ для цѣлей государственной жизни, и 2) въ приложеніи этихъ нормъ, т. е. въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ назначаемыхъ для того агентовъ. Наконецъ дѣятельность государственнаго начала обращается на свою существенную задачу, на предметъ своего назначенія, т. е. на регулированіе явленій общественной жизни. Здѣсь мы снова встрѣчаемся съ обоими неизбѣжными ея проявленіями: созданіемъ нормъ и ихъ выполненіемъ, т. е. элементомъ права и элементомъ приложенія. Вся система проявленій дѣятельности государственнаго начала, служащихъ къ осуществленію его прямого назначенія, т. е. регулированія явленій общественной жизни, должна быть названа *государственнымъ управленіемъ*. Регулирующая дѣятельность государственнаго начала простирается на всѣ разнообразныя явленія жизни общества. Общество состоитъ изъ отдѣльныхъ лицъ, руководящихся въ своей дѣятельности стремленіемъ къ удовлетворенію потребностей своей природы (потребностей физическаго организма, ума, чувства и т. д.). Несомнѣнно, что причина всякаго общежитія, всякихъ формъ общественности есть именно стремленіе отдѣльной личности къ удовлетворенію потребностей, или, что одно и то же, всестороннее раз-

витіе силъ и способностей индивидуальнаго человѣка. Средства для удовлетворенія потребностей доставляются внѣшнимъ міромъ. Прежде всего, конечно, каждый отдѣльный человѣкъ самъ удовлетворяетъ своимъ потребностямъ, находя способъ для этого въ силахъ и способностяхъ своей личности; недостаточность своихъ личныхъ силъ онъ восполняетъ разнообразными формами общенія съ подобными себѣ. Возможность пользоваться своими личными силами для достиженія цѣлей составляетъ естественную свободу человѣка. Если бы можно было представить себѣ общество, состоящее изъ людей, пользующихся неограниченною естественною свободой, то въ средѣ его нашлось бы, вѣроятно, весьма мало такихъ, которые по собственному побужденію, безъ вліянія посторонней силы, давали бы другимъ пользоваться столькимъ, сколько этимъ послѣднимъ необходимо для полнаго удовлетворенія ихъ потребностей. Такое желаніе воздавать равное каждому себѣ подобному есть плодъ высочайшаго развитія умственныхъ и нравственныхъ силъ человѣка, которое до сихъ поръ нигдѣ и никогда еще не было удѣломъ цѣлаго общества. Большинство людей, если бы они пользовались неограниченною естественной свободой въ своихъ дѣйствіяхъ относительно другихъ, руководилось бы личными силами (физическою силой, ловкостью, хитростью и т. п.). Отсюда именно вытекаетъ необходимость регулированія жизненной сферы отдѣльнаго лица, опредѣленіе границъ естественной свободы человѣка, проявляющейся въ его дѣятельности, направленной къ удовлетворенію потребностей. Однако пользованіе силами и способностями, заключающимися въ собственной природѣ человѣка, до тѣхъ поръ должно быть предоставлено его полной свободѣ, пока оно не доходитъ до злоупотребленія, т. е. пока не лишаетъ другихъ людей возможности свободно пользоваться ихъ личными силами и способностями. Какъ скоро есть общество, государственное начало, въ какихъ бы органахъ оно ни воплощалось, проявляетъ свою регулирующую дѣятельность относительно отдѣльнаго лица. Государственное начало опредѣляетъ границы естественной свободы человѣка и дѣлаетъ это въ первыя времена жизни обществъ въ каждомъ конкретномъ случаѣ. Вникая въ смыслъ этой регулирующей дѣятельности, мы убѣждаемся, что она имѣетъ двоякое значеніе: для сильнѣйшихъ она является дѣйствительнымъ ограниченіемъ ихъ естественной свободы, для слабѣйшихъ она напротивъ есть восполненіе ихъ свободы, восполненіе самой ихъ личности; помощь, оказываемая имъ государствомъ.

Но такъ-какъ норма, опредѣляющая возможность для отдѣльнаго лица что-либо сдѣлать, хотя и выраженная въ положительной формѣ, все-таки обозначаетъ предѣлы, до которыхъ возможность простирается, или же прямо выражаетъ запрещеніе что-либо дѣлать, или наконецъ предписываетъ поступать такъ, а не иначе, то ясно, что она вообще носитъ характеръ ограниченія естественной свободы человѣка. Возможность дѣйствовать въ предѣлахъ, допускаемыхъ государственнымъ началомъ, есть *право* въ субъективномъ смыслѣ. Такимъ образомъ право въ субъективномъ смыслѣ прежде всего относится къ области пользованія отдѣльнымъ лицомъ своими силами и способностями и пріобрѣтаемыми при ихъ помощи предметами внѣшняго міра для удовлетворенія своихъ потребностей, относится, однимъ словомъ, къ сферѣ личной свободы человѣка. Эти права распадаются на двѣ большія группы. Къ одной принадлежатъ тѣ, которыя опредѣляютъ свободу пользованія силами и способностями личности; сюда должны быть отнесены всѣ такъназываемыя права личной свободы, а также и тѣ, которыя вытекаютъ изъ того или другого вида личной свободы, какъ напр. право индигената, право принадлежности къ общинѣ, земству, государству, и съ другой стороны—права семейственныя, вытекающія изъ свободы вступленія въ бракъ, принадлежащей человѣку. Ко второй группѣ должны быть отнесены всѣ имущественныя права.—Организація государственнаго начала въ государствахъ, достигающихъ извѣстной ступени историческаго развитія, опредѣляется нормами, которыя подтверждаютъ, такъ-сказать, то, что̀ создано самой жизнью; эти нормы опредѣляютъ образъ дѣятельности и степень участія въ отправленіяхъ государственнаго начала его главнаго и второстепенныхъ о̀ргановъ. Установленная легальнымъ путемъ возможность о̀рганамъ государственнаго начала дѣйствовать для осуществленія его назначенія составляетъ *право*, принадлежащее этимъ о̀рганамъ. Здѣсь понятіе права очевидно перенесено изъ сферы частнаго лица, гдѣ оно впервые зарождается, въ политическую сферу. Совокупность всѣхъ правъ на управленіе въ общемъ смыслѣ слова, принадлежащихъ главному о̀ргану государственнаго начала (монарху, привилегированному меньшинству общества или цѣлому обществу), обыкновенно называется *правомъ верховной власти*. Совокупность правъ, принадлежащихъ второстепеннымъ о̀рганамъ государственнаго начала (земствамъ, общинамъ, корпораціямъ и свободнымъ союзамъ), можетъ быть названа *правомъ автономіи и самоуправленія*. Но такъ-

какъ отдѣльныя общественныя группы или цѣлое общество, становящіяся органомъ государственнаго начала, въ сущности состоятъ изъ отдѣльныхъ личностей, то понятно, что ихъ права на управленіе слагаются изъ правъ, принадлежащихъ этимъ послѣднимъ. Возможность для каждаго отдѣльнаго лица, какъ составной части органа государственнаго начала, участвовать непосредственно или чрезъ представителя въ дѣятельности этого органа составляетъ *политическое право лица.* Вообще всѣ права на дѣятельность, направленную къ осуществленію назначенія государственнаго начала, принадлежащія главнымъ и второстепеннымъ органамъ государственнаго начала, а также отдѣльнымъ лицамъ, должны быть названы *политическими правами,* въ отличіе отъ правъ въ собственномъ смыслѣ слова, или *частныхъ.* Въ цѣлой системѣ права политическія права должны занять мѣсто въ государственномъ устройствѣ, такъ-какъ нормы, опредѣляющія эти права, въ то же время опредѣляютъ организацію государственнаго начала. Вся совокупность политическихъ правъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ лицамъ или гражданамъ, называется также *политическою свободой,* въ противоположность свободѣ гражданской, слагающейся, какъ мы видѣли, изъ такъ-называемыхъ основныхъ правъ гражданина государства. Происхожденіе термина „политическая свобода" объясняется тѣмъ противоположеніемъ, которое собственно должно было возникнуть въ умахъ при сравненіи двухъ категорій лицъ въ обществѣ, изъ которыхъ одна пользуется *свободой* принимать участіе въ дѣятельности государственнаго начала, другая ею не пользуется.—Обращаясь снова къ сферѣ частныхъ правъ, мы видимъ, что субъективное право основывается на нормѣ, созданной государственнымъ началомъ,—самыя же нормы, опредѣляющія эту возможность и являющіяся продуктомъ дѣятельности этого начала, получаютъ названіе права въ объективномъ смыслѣ. Но содержаніе объективнаго права не исчерпывается только опредѣленіемъ субъективныхъ правъ. Задача объективнаго права, какъ продукта дѣятельности государственнаго начала, заключается въ нормированіи отношеній какъ между отдѣльными лицами, такъ и между цѣлыми общественными группами, въ установленіи равновѣсія между ихъ интересами. Потому назначеніе государственнаго начала или, какъ обыкновенно говорятъ, цѣль государства не можетъ ограничиваться только опредѣленіемъ и охраненіемъ субъективныхъ правъ; напротивъ вездѣ, гдѣ только существуетъ или можетъ возникнуть

неравновѣсіе общественныхъ интересовъ, сильное преобладаніе одной общественной группы надъ другой, въ какихъ бы сферахъ жизни экономической, умственной и нравственной оно ни проявлялось, государственное начало выступаетъ съ своей дѣятельностью, созидающей нормы, творящей право. Отсюда ясно, что нормы, опредѣляющія субъективныя права, т. е. предѣлы возможнаго пользованія личными и имущественными благами для физическихъ и юридическихъ лицъ, составляютъ лишь одну часть цѣлой системы нормъ, даваемыхъ государственнымъ началомъ, одинъ отдѣлъ объективнаго права. Онѣ отличаются отъ другихъ нормъ той особенностью, что посредствомъ ихъ регулирующая дѣятельность государственнаго начала сама не создаетъ новыхъ благъ, новыхъ предметовъ для удовлетворенія потребностей, какъ напр. въ дѣлѣ народнаго образованія, въ разныхъ отрасляхъ экономической жизни, а только опредѣляетъ мѣру возможности въ употребленіи тѣхъ благъ, которыя заключаются въ личности человѣка или добываются лицомъ изъ внѣшняго міра. Эта особенность въ соединеніи съ многосложностью и чрезвычайнымъ разнообразіемъ утонченныхъ способовъ пользованія имущественными благами, образовавшихся въ теченіе исторіи человѣчества, и вмѣстѣ съ тѣмъ обстоятельствомъ, что эти нормы непосредственно относятся къ самымъ близкимъ и чувствительнымъ интересамъ лица, повела къ тому, что въ общемъ мнѣніи онѣ выдѣляются изъ остальной массы нормъ, даваемыхъ государственнымъ началомъ, и называются по преимуществу *правомъ*. Изъ неяснаго пониманія этого специфическаго значенія слова „право“ вытекаютъ различныя противоположенія между правомъ и политикой, вопросы объ отношеніяхъ между тѣмъ и другой, весьма туманные въ настоящемъ и неподающіе надежды на ихъ положительное рѣшеніе въ будущемъ.—Естественная свобода человѣка въ употребленіи своихъ силъ и способностей для удовлетворенія потребностей, нормированная государственнымъ началомъ, получаетъ значеніе *общественной свободы*. Общій принципъ для ограниченія свободы человѣка въ обществѣ заключается въ томъ, что государственное начало постоянно слѣдитъ, чтобы отдѣльное лицо не нарушало употребленіемъ своей свободы интересовъ другихъ лицъ и цѣлаго общества. Но въ различныя эпохи исторіи существовали различныя воззрѣнія на соотношенія между интересами и, вслѣдствіе этого, разныя степени общественной свободы. Дѣло доходило иногда, напр. въ феодальныхъ государствахъ, до того, что свобода

однихъ классовъ, именно привилегированныхъ, расширялась почти безгранично, была почти естественною свободой, превращалась въ полнѣйшій произволъ, въ разгулъ физической силы, въ кулачное право; свобода же другихъ классовъ этимъ самымъ съуживалась до крайнихъ предѣловъ, превращалась въ личную зависимость, въ несвободу. Распространеніе общественной свободы нѣкоторыхъ классовъ, какъ напр. городского сословія, шло путемъ привилегій, пріобрѣтаемыхъ этими классами, а не путемъ уравненія правъ всѣхъ классовъ общества. Послѣ, когда абсолютизмъ достигъ полнаго своего развитія, государственная власть въ своихъ собственныхъ уже видахъ находила нужнымъ ограничивать и стѣснять у отдѣльнаго лица тѣ естественныя проявленія свободы пользоваться своими силами и способностями, которыя казались ей опасными для ея могущества. Соединеніе этихъ двухъ причинъ—привилегированнаго положенія однихъ классовъ сравнительно съ другими и стремленій абсолютной власти ограничить свободу лица—привело къ тому, что общественная свобода въ нѣкоторыхъ ея сферахъ для всѣхъ членовъ государства безъ исключенія, а въ другихъ только для принадлежащихъ къ извѣстнымъ соціальнымъ группамъ, была низведена до minimum'а. Этимъ объясняется, что ближайшею, непосредственною цѣлью революціоннаго движенія было возстановленіе равномѣрной для всѣхъ гражданъ свободы, уничтоженіе тѣхъ стѣсненій ея, которыя возникли, благодаря указаннымъ сейчасъ причинамъ, расширеніе естественной свободы лица въ предѣлахъ, въ которыхъ она не можетъ вредить свободѣ другихъ лицъ. Реорганизація государственнаго начала, преобразованіе политическаго строя было только необходимымъ средствомъ для достиженія главной цѣли—возстановленія свободы лица и являющагося слѣдствіемъ ея равенства между общественными классами.—Общія и существенныя нормы, опредѣляющія для лица свободное пользованіе благами, заключающимися какъ въ немъ самомъ, такъ и пріобрѣтаемыми имъ изъ внѣшняго міра, стали въ понятіи общества *основными правами*, потому-что онѣ дѣйствительно составляютъ основаніе общественнаго положенія человѣка; ихъ начали называть естественными правами, потому-что ими возстановлялась, до необходимыхъ размѣровъ, такъ долго угнетенная естественная свобода личности, они же получили имя правъ гражданина въ государствѣ (staats bürgerliche Rechte), такъ-какъ должны были принадлежать въ одинаковой мѣрѣ всѣмъ гражданамъ. Эти основныя права, эта

гражданская свобода были добыты какъ уступка со стороны органовъ государственнаго начала того времени; такая уступка можетъ быть вынужденная силою обстоятельствъ, какъ во время французской революціи, или она можетъ быть добровольная; свобода можетъ быть октроирована гражданамъ со стороны государства; во всякомъ случаѣ, въ силу условій своего происхожденія, нормы, обезпечивающія гражданскую свободу, получили внѣшній видъ и характеръ правъ, предоставляемыхъ и гарантируемыхъ отъ государства отдѣльнымъ лицамъ. Этимъ объясняется, почему въ современныхъ конституціяхъ основныя права помѣщаются во главѣ системы нормъ, опредѣлящихъ государственное устройство, между тѣмъ какъ естественное ихъ мѣсто въ началѣ каждаго кодекса, такъ-какъ онѣ опредѣляютъ только, до чего можетъ простираться свобода отдѣльнаго лица въ употребленіи его личныхъ и имущественныхъ силъ. Одинъ видъ благъ, именно заключающійся въ предметахъ внѣшняго міра, составляющихъ, по освоеніи ихъ лицомъ, имущество, можетъ служить средствомъ для удовлетворенія потребностей не однихъ только индивидуумовъ, но является также необходимымъ условіемъ достиженія цѣлей общественныхъ группъ; въ силу обладанія имуществомъ соединеніе людей получаетъ, какъ извѣстно, имя юридическаго лица. Такимъ образомъ нормы, опредѣляющія субъективныя права, опредѣляютъ ихъ по отношенію какъ къ физическимъ, такъ и юридическимъ лицамъ.— Итакъ регулирующая дѣятельность государственнаго начала прежде всего обращается на тѣ явленія и отношенія въ жизни, которыя вызываются необходимостью физическихъ и юридическихъ лицъ пользоваться личными и имущественными благами. Право въ его специфическомъ значеніи есть ничто иное какъ часть цѣлой системы нормъ, составляющей государственное управленіе. Эта область дѣятельности государственнаго начала, по самой сущности тѣхъ жизненныхъ явленій, которыя регулируются имъ, ограничивается только моментомъ творчества или созданія нормъ; моментъ приложенія здѣсь немыслимъ, потому-что приложеніе нормъ, опредѣляющихъ субъективныя права, есть ничто иное какъ осуществленіе этихъ правъ, слѣдовательно зависитъ вполнѣ отъ самихъ физическихъ и юридическихъ лицъ. Опредѣливъ права этихъ лицъ, въ томъ числѣ и свои собственныя какъ юридическаго лица, государство, конечно, должно принять мѣры для ихъ охраненія отъ возможныхъ нарушеній и съ этой цѣлью издать особыя охранительныя нормы, на основаніи которыхъ можно было бы предупредить нару-

шеніе и тамъ, гдѣ возможно, возстановить уже нарушенное право. Есть много такого рода случаевъ нарушенія правъ, которыя общество разсматриваетъ какъ задѣвающія его спокойствіе, основы его собственнаго существованія, а потому касающіяся не одного только того субъекта, чье право нарушено, но всего общества. Такія нарушенія оно зоветъ *преступленіями*. Общество считаетъ себя въ правѣ въ этихъ случаяхъ подвергать нарушителя наказанію, карать его при посредствѣ государственнаго начала. Потому къ числу нормъ, охраняющихъ права, или къ охранительной части права относятся также нормы, опредѣляющія—какія нарушенія правъ должны считаться преступленіями и какимъ наказаніямъ подвергнутся совершившіе ихъ. Порядокъ, въ которомъ производятся: изслѣдованіе—дѣйствительно ли нарушено право или совершено преступленіе, раскрытіе виновнаго и опредѣленіе ему наказанія, такъ же какъ и возстановленіе права, гдѣ оно возможно, государственное начало опредѣляетъ особыми нормами. Всѣ эти охранительныя положенія составляютъ необходимую часть той отрасли государственнаго управленія, которая получила названіе права, и потому должны быть также отнесены къ праву въ этомъ специфическомъ смыслѣ слова. Нормы, опредѣляющія мѣры, которыя предупреждаютъ нарушенія правъ, или констатируютъ фактъ нарушенія, а такъ же какъ и тѣ нормы, которыя опредѣляютъ непосредственныя дѣйствія, необходимыя при возстановленіи правъ и наказаній за преступленія, обыкновенно называются *полицескимъ правомъ*. Мѣры предупрежденія могутъ быть весьма разнообразны и относиться къ различнымъ сферамъ дѣятельности отдѣльныхъ лицъ, со стороны которыхъ можетъ произойти умышленное или неумышленное нарушеніе чужихъ правъ. Сюда относится значительная часть тѣхъ мѣръ, которыя называются *полиціей безопасности*. Нормы, опредѣляющія наказаніе за преступленія, составляютъ *уголовное право*; система положеній, опредѣляющихъ порядокъ, въ которомъ происходитъ изслѣдованіе дѣйствительности нарушеннаго права, возстановленіе его, раскрытіе виновныхъ въ совершеніи преступленія и назначеніе имъ наказанія образуютъ *гражданскій* и *уголовный процессъ*. Элементъ приложенія къ охранительной части права заключается въ исполнительной дѣятельности полицейскихъ агентовъ и судей, при посредствѣ которыхъ государственное начало прилагаетъ охранительныя нормы. Совокупность всѣхъ дѣйствій государственнаго начала (нормъ и приложенія), имѣющихъ въ виду опредѣ-

леніе и охраненіе субъективныхъ правъ, можетъ быть названо *попеченіями о правѣ* (Rechtspflege) или *юстиціей*, но придавая этому слову болѣе широкое значеніе сравнительно съ общеупотребительнымъ. Въ этомъ смыслѣ юстиція образуетъ первый отдѣлъ государственнаго управленія. Наконецъ дѣятельность государственнаго начала обращается на множество чрезвычайно-разнообразныхъ явленій общественной жизни, которыя имѣютъ ту общую всѣмъ имъ характеристическую черту, что они или вовсе не могутъ быть вызваны къ жизни единственно свободною дѣятельностью отдѣльнаго лица, или же, будучи вызваны, могутъ получить опасное для общаго блага направленіе, если предоставляются только свободѣ отдѣльныхъ лицъ. Есть много такихъ неблагопріятныхъ условій для естественнаго развитія человѣка, подъ вліяніемъ которыхъ его физическая и духовная природа перестаетъ прогрессировать, останавливается на одной точкѣ или даже начинаетъ ухудшаться; постепенное развитіе потребностей пріостанавливается. Такое замедленіе въ развитіи человѣка, или регрессъ, если оно распространяется на цѣлыя массы, на огромное большинство общества, должно повести къ дегенераціи и вымиранію его. Если при этомъ положеніе дѣлъ еще не на столько дурно, что болѣзнь охватила уже и тѣ лица, которыя являются органами государственнаго начала, то эти послѣдніе, обладая государственнымъ сознаніемъ, должны направить свою дѣятельность къ тому, чтобы помочь членамъ общества, находящимся въ неблагопріятныхъ условіяхъ, отстранить эти условія и продолжать дальнѣйшее естественное развитіе. Такая помощь приходитъ иногда помимо и даже вопреки желаніямъ отдѣльныхъ лицъ, которымъ доставляется, и потому принимаетъ всѣ внѣшніе признаки принужденія. Государство должно однако при этомъ заботиться о соблюденіи необходимой органической постепенности въ прогрессивномъ развитіи отдѣльныхъ лицъ. Дѣйствуя такимъ образомъ, государственное начало вызываетъ новыя потребности въ людяхъ (наприм. улучшая экономическій бытъ, пробуждая стремленіе къ образованію) и создаетъ новыя явленія въ ихъ общественной жизни. Эта созидающая дѣятельность государственнаго начала можетъ касаться всего общества, нѣкоторыхъ его классовъ или отдѣльныхъ членовъ. Съ другой стороны извѣстныя явленія общественной жизни могутъ возникнуть благодаря свободной дѣятельности самого общества, т. е. отдѣльныхъ лицъ, его составляющихъ, но принять такое направленіе, что господствующіе клас-

сы обратятъ ихъ исключительно или преимущественно въ свою пользу, такъ-что свобода всѣхъ остальныхъ не будетъ имѣть никакого значенія, обратится въ фактическую зависимость. Тутъ нужна уравновѣшивающая дѣятельность государственнаго начала. Въ обоихъ случаяхъ сущность этой дѣятельности заключается въ содѣйствіи, въ помощи, оказываемой государствомъ отдѣльнымъ лицамъ, въ восполненіи ихъ фактически-недостаточной свободы, хотя бы это восполненіе имѣло обратную сторону, т. е. получало бы видъ ограниченія свободы другихъ лицъ и общественныхъ классовъ. Совокупность всѣхъ проявленій дѣятельности государственнаго начала, направленной на регулированіе общественныхъ явленій, которыя не могутъ быть предоставлены исключительно свободѣ отдѣльныхъ лицъ, должна быть названа *внутреннимъ управленіемъ.* Явленія соціальной жизни, которыя не могутъ быть предоставлены исключительно свободной дѣятельности лица и требуютъ вмѣшательства государственнаго начала чрезъ тѣ или другіе его óрганы, чрезвычайно-разнообразны; но среди этого разнообразія можно установить по крайней мѣрѣ главныя группы, которыя обусловливаются главнѣйшими видами потребностей человѣческой природы. Такихъ видовъ два: потребности физическаго организма и потребности духовной жизни (т. е. ума, чувства и религіи). Удовлетвореніе тѣхъ и другихъ возможно только при посредствѣ предметовъ внѣшняго міра, которые, будучи взяты въ ихъ совокупности, составляютъ то, чтó называется богатствомъ. Отсюда вытекаютъ три существеннѣйшія области для регулирующей дѣятельности государственнаго начала или три главныя сферы внутренняго управленія: 1) содѣйствіе нормальному удовлетворенію физическихъ потребностей или прогрессивному развитію физическаго организма отдѣльныхъ лицъ, 2) содѣйствіе духовной жизни ихъ, и 3) содѣйствіе экономической жизни. Потребности отдѣльныхъ лицъ только тогда надлежащимъ образомъ могутъ быть удовлетворены, когда общество достаточно многочисленно, такъ-что принципъ соединенія силъ и раздѣленія труда можетъ найти широкое примѣненіе, когда народонаселеніе въ странѣ достаточно велико, но не до такой однако степени, чтобы средства, доставляемыя страной, не въ состояніи были его довольствовать. Такимъ образомъ прежде всего дѣятельность государственнаго начала должна быть обращена на регулированіе явленій и отношеній, вытекающихъ изъ количества народонаселенія.—Далѣе, всякое прогрессивное развитіе человѣка возможно только при нор-

мальномъ состоянiи его здоровья; потому дѣятельность государственнаго начала должна быть обращена на регулированiе тѣхъ природныхъ и общественныхъ условiй, отъ которыхъ зависитъ сохраненiе народнаго здоровья. Физическая потребность въ пищѣ вызываетъ со стороны государства рядъ мѣръ для обезпеченiя общественнаго продовольствiя. Потребности духовной природы человѣка создаютъ цѣлыя группы явленiй, относящихся къ жизни ума, чувства и вѣры. Эти явленiя образуютъ области науки, искусства, образованiя, воспитанiя и религiи. Во всѣхъ этихъ областяхъ проявляется регулирующая дѣятельность государственнаго начала, выражающаяся или въ положительномъ содѣйствiи, или въ отстраненiи препятствiй къ успѣшному развитiю и правильному удовлетворенiю потребностей человѣка. Наконецъ хозяйственная жизнь человѣка и общества производитъ громадную массу явленiй и отношенiй, требующихъ регулирующей дѣятельности государственнаго начала. Явленiя эти сводятся къ производству, распредѣленiю и обмѣну богатствъ.

Таково содержанiе многообразной дѣятельности государственнаго начала. Тѣ два момента, которые выражаютъ эту дѣятельность, т. е. моментъ творчества, созданiя нормъ, и моментъ приложенiя или исполненiя, можно открыть въ ней на всѣхъ ступеняхъ государственнаго развитiя; въ самыхъ первоначальныхъ политическихъ формахъ можно услѣдить творческую и исполнительную функцiи государственнаго начала, хотя та и другая находятся тамъ въ зародышечномъ состоянiи. Но содержанiе дѣятельности государственнаго начала по предметамъ, на которые она обращается, находится въ полной зависимости отъ степени развитiя человѣческихъ потребностей и цѣлаго общества; въ начинающихъ обществахъ не существуетъ весьма многихъ изъ тѣхъ задачъ, которыя впослѣдствiи предстоятъ государственному началу и поглощаютъ огромную долю его дѣятельности. Такъ, та сфера ея, которую мы обозначили именемъ государственнаго управленiя, въ противоположность устройству и государственному хозяйству, ограничивается только судомъ: внутреннее управленiе съ его многосложными цѣлями вовсе не существуетъ. Такое явленiе вполнѣ естественно и понятно: юное общество незнакомо съ тѣми утонченными потребностями физической, духовной и экономической жизни лица, которыя возникаютъ въ обществахъ, достигшихъ высокой ступени гражданственности; попеченiя о надлежащемъ соотвѣтствiи народонаселенiя со средствами страны, о народномъ

здоровьи, продовольствіи, умственномъ развитіи общества, промышленности, торговлѣ и т. п.,—все это такіе предметы, которые или вовсе неизвѣстны начинающимъ обществамъ, или, по крайней ограниченности требованій, входятъ въ кругъ дѣятельности отдѣльнаго лица и совершенно не обращаютъ на себя вниманія органовъ государственнаго начала. Самыя насущныя потребности обществъ, только-что выступающихъ на историческое поприще,—это оборона личности и имущества отъ внутреннихъ и внѣшнихъ нападеній: судъ и война; даже то, что впослѣдствіи получаетъ названіе уголовнаго суда, довольно долгое время носитъ характеръ частной расправы между оскорбителемъ и оскорбленнымъ или лицами, близкими къ тому и другому. Установленіе, по прекращеніи войны, отношеній между враждовавшими племенами или народами вызываетъ первые зачатки дѣятельности государственнаго начала, обращенной на международныя отношенія. Судъ, война, международныя дѣла—вотъ на чемъ сосредоточивается дѣятельность государственнаго начала въ первыя времена политическаго развитія обществъ. И это одинаково для всѣхъ народовъ, независимо отъ различій въ обстоятельствахъ исторической жизни. Дальнѣйшее развитіе потребностей общества вызываетъ новый предметъ заботливости со стороны государства, заключающійся въ увеличеніи средствъ, которыми могли бы располагать органы государственнаго начала; средства прежде всего бываютъ нужны опять-таки для внѣшнихъ цѣлей, для веденія войнъ и защиты отъ нападеній. Смотря по тому, проникнуты ли и въ какой мѣрѣ органы государственнаго начала государственнымъ сознаніемъ, ихъ финансовая дѣятельность можетъ имѣть неодинаковый характеръ: тамъ, гдѣ, вслѣдствіе извѣстныхъ условій, лицамъ, обладающимъ государственною властью, совершенно чуждо государственное сознаніе, гдѣ они усвоили себѣ частно-владѣльческій взглядъ на свою власть, тамъ преобладающій финансовый характеръ дѣятельности государственнаго начала вырождается въ вотчинный, который только съ теченіемъ времени и по устраненіи неблагопріятныхъ условій замѣняется государственнымъ. Наконецъ развивающаяся жизнь общества создаетъ множество явленій, которыя вызываютъ такія дѣйствія со стороны государственнаго начала, совокупность которыхъ обозначается именемъ внутренняго управленія. Характеръ дѣятельности государственнаго начала въ этой области опять-таки весьма много зависитъ отъ той или другой его организаціи, на которой, въ свою очередь, отражается

вліяніе различныхъ обстоятельствъ исторической жизни общества. Эти обстоятельства могутъ быть таковы, что въ ту пору, когда государственное начало обращаетъ свою дѣятельность на задачи внутренняго управленія, органомъ его является одно лицо, и въ этомъ органѣ, какъ единственномъ, сосредоточивается во всей энергіи работа государственнаго начала; отдѣльныя общественныя группы, каковы: общины, земства, корпораціи и свободные союзы, не имѣютъ при этомъ значенія второстепенныхъ органовъ государственнаго начала. При такой организаціи все внутреннее управленіе централизуется въ главномъ органѣ, и изъ него исходятъ всѣ правительственныя мѣры, имѣющія цѣлью попеченіе о благѣ какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и различныхъ общественныхъ соединеній. Въ исторіи государственнаго развитія европейскихъ народовъ этотъ періодъ исключительной дѣятельности центральнаго правительства извѣстенъ подъ именемъ *полицейскаго государства* (Polizeistaat). Такъ-какъ полицейская дѣятельность государства имѣла источникомъ своимъ абсолютную власть, значительно ограничивавшую во многихъ сферахъ личную свободу гражданъ, то съ понятіемъ полицейскаго государства привыкли соединять идею объ отсутствіи личной свободы, тѣхъ правъ, которыя считаются въ новѣйшее время основными правами всякаго гражданина государства, а вмѣстѣ съ тѣмъ—и идею объ отсутствіи всякихъ законныхъ гарантій для лица въ томъ, что его права не будутъ нарушены правительствомъ или что правительство выполнитъ свои обязанности по отношенію къ гражданамъ и обществу. Очевидно въ терминѣ „полицейское государство“ совмѣщали два понятія: централизаціи, т. е. исключительной дѣятельности главнаго органа государственнаго начала или центральнаго правительства, и абсолютизма, т. е. такой организаціи, при которой главнымъ органомъ государственнаго начала является одно лицо. Между тѣмъ возможно себѣ представить преобладающій полицейскій характеръ въ дѣятельности государственнаго начала и тогда, когда главнымъ органомъ его является или общественное меньшинство, въ видѣ привилегированнаго класса, или даже цѣлое общество чрезъ представителей. При той и другой организаціи вся дѣятельность государственнаго начала можетъ также сосредоточиваться въ главномъ и единственномъ органѣ, при отсутствіи подчиненныхъ или второстепенныхъ. Какъ противоположность такому централизаціонному направленію дѣятельности государственнаго начала въ области внутренняго управленія, высту-

ляетъ другое, характеризующееся тѣмъ, что государство (т. е. главный органъ государственнаго начала) предоставляетъ возможно-большую свободу во всѣхъ вопросахъ внутренняго управленія инициативѣ отдѣльнаго лица и общественныхъ группъ. Въ дѣйствительности подобнаго рода направленіе обнаруживается, хотя и не въ одинаковой мѣрѣ, въ континентальныхъ государствахъ Западной Европы въ настоящемъ столѣтіи; въ Англіи оно образовалось издавна и постепенно. Это направленіе имѣетъ значеніе реакціи господствовавшему до настоящаго столѣтія полицеизму. Въ теоріи оно не разъ было доводимо до крайней степени, до требованія, чтобы государство ограничило свою дѣятельность единственно защитой субъективныхъ правъ, принадлежащихъ физическимъ и юридическимъ лицамъ, предоставивъ всѣ остальныя задачи полной свободѣ отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ соединеній. Такое государство съ тѣсно-ограниченною сферой судебнаго установленія было признано нормальнымъ государствомъ и, въ противоположность прежнему полицейскому, получило названіе „Rechtsstaat". Воззрѣніе это обязано своимъ происхожденіемъ Канту, имѣвшему многочисленныхъ послѣдователей, развившихъ основную мысль его въ полную теорію. Но съ той поры какъ въ нѣмецкой литературѣ публичнаго права образовался этотъ терминъ, онъ понимается далеко неодинаково всѣми писателями, его употреблявшими. Скоро стало ясно, что нельзя же въ самомъ дѣлѣ ограничивать сферу дѣятельности государства лишь защитой правъ, что противъ такого пониманія нужды дѣйствительной жизни возстаютъ слишкомъ рѣшительно. Потому въ новѣйшее время подъ „Rechtsstaat" стремятся понимать не „правовое", такъ-сказать, государство, а государство „правомѣрное", т. е. такое, въ которомъ органы государственнаго начала или представители власти имѣютъ, во 1-хъ, относительно управляемыхъ не только права, но и обязанности, и, во 2-хъ, дѣйствуютъ въ предѣлахъ, установленныхъ нормами государственнаго права, конституціей государства. (Bähr, Der Rechtsstaat, въ особ. s. 45—74) (*). Но такой взглядъ на государство однако въ основахъ своихъ далеко не

(*) Штейнъ (Verwatungsl. Vollz. Gew. I, 294—298) понимаетъ „Rechtsstaat" какъ такое государство, въ которомъ дѣйствуетъ ограниченное нормами конституціи „правительственное право" (Verfassungsmässiger Regirungrecht), опредѣляющее предѣлы дѣятельности правительства относительно закона, самоуправленія и отдѣльныхъ лицъ. Въ сущности его воззрѣніе то же, что и Бэра, на согласіе свое съ которымъ онъ самъ указываетъ.

новый: изыскать предѣлы власти и установить границы повиновенія ей со стороны гражданъ давно уже пытались великіе политическіе мыслители. Ученіе о правомѣрномъ государствѣ можетъ сослаться на такихъ знаменитыхъ предшественниковъ, какъ Гуго Гротъ, Локкъ, Мильтонъ, Пуффендорфъ и др. Очевидно „Rechtsstaat", понимаемое въ смыслѣ „правомѣрнаго государства", есть ничто иное какъ теоретическое отрицаніе произвола и требованіе положительныхъ нормъ, опредѣляющихъ государственное устройство, та или другая форма котораго, какъ мы убѣдились, прежде всего зависитъ отъ степени проникновенія общества государственнымъ сознаніемъ. Въ сущности споръ о предѣлахъ дѣятельности государства сводится (чтó мы тоже уже видѣли) къ вопросу о воплощеніи государственнаго начала только въ одномъ главномъ, центральномъ óрганѣ или, кромѣ того, и въ óрганахъ второстепенныхъ, которыми являются земства, общины и другія общественныя соединенія. Съ этой точки зрѣнія слѣдуетъ говорить не о „полицейскомъ" и „правовомъ" государствѣ, но о государствахъ централизованномъ и децентрализованномъ въ смыслѣ самоуправленія.

Во всѣхъ видоизмѣненіяхъ въ дѣятельности государственнаго начала, пережитыхъ имъ у разныхъ народовъ и въ разныя эпохи исторіи, постояннаго и неизмѣннаго, независящаго отъ случайныхъ причинъ и кроющагося въ естественномъ ростѣ общества, остается то, что эта дѣятельность первоначально обращается на судъ и внѣшнія отношенія (военныя и международныя дѣла), затѣмъ на собственное хозяйство государства и наконецъ, когда общество достигаетъ высокой ступени развитія, на задачи внутренняго управленія.

Обратимся къ изслѣдованію сущности и значенія óрганов государственнаго начала. Государственное начало, какъ сила, постоянно живущая въ обществѣ, проявляетъ свою дѣятельность чрезъ извѣстные óрганы. Разсмотрѣніе историческаго процесса организаціи государственнаго начала приводитъ къ убѣжденію, что воплощеніе его въ томъ или другомъ óрганѣ зависитъ отъ многихъ соціальныхъ условій, дѣйствіе которыхъ однако сводится къ одному фактору, являющемуся уже непосредственною причиной данной организаціи государственнаго начала въ извѣстномъ обществѣ. Факторъ этотъ есть именно то, чтó мы назвали государственнымъ сознаніемъ. Во всякомъ случаѣ дѣятельность государственнаго начала по отношенію къ регулированію жизненныхъ

явленій и отношеній, касающихся цѣлаго государства, сосредоточивается въ одномъ óрганѣ, который долженъ быть названъ *главнымъ* или *центральнымъ* въ противоположность другимъ, служащимъ проводниками дѣятельности государственнаго начала по отношенію къ отдѣльнымъ частямъ цѣлаго: общинамъ, земствамъ, корпораціямъ и свободнымъ союзамъ. Эти послѣдніе должны быть названы *второстепенными* или *подчиненными* óрганами государственнаго начала. Функціи главнаго óргана ничто иное какъ тѣ два необходимые момента, въ которыхъ выражается дѣятельность государственнаго начала, т. е. *созданіе* нормъ, регулирующихъ жизнь общества, и *исполненіе* или приложеніе ихъ къ жизни. Творческая функція можетъ быть названа *законодательной*, такъ-какъ нормы, создаваемыя посредствомъ ея, въ государствахъ, достигшихъ извѣстной зрѣлости, по бóльшей части облекаются въ форму закона; исполнительная функція получаетъ также названіе *правительственной*, потому-что приложеніе нормъ къ дѣйствительной жизни общества есть конечная цѣль дѣятельности государственнаго начала; а такъ-какъ эта дѣятельность даетъ такое или другое направленіе явленіямъ общественной жизни, такъ или иначе комбинируя ея силы и элементы, то къ ней вполнѣ приложимъ терминъ управленія. Одинъ изъ видовъ исполненія или управленія, въ этомъ общемъ смыслѣ слова, заключается въ охраненіи и возстановленіи субъективныхъ правъ посредствомъ суда. Этотъ видъ управленія по важности его для субъективныхъ правъ, по особымъ условіямъ, въ которыя должны быть поставлены исполнители относительно пріобрѣтенія необходимыхъ для нихъ спеціальныхъ знаній въ правѣ и относительно независимости ихъ образа дѣйствій, обусловливаемаго единственно требованіями права, выдѣляется изъ общей правительственной функціи и составляетъ какъ бы особую функцію óргана государственнаго начала—*судебную*. Для того, чтобы выполнить назначеніе государственнаго начала, óрганы его должны имѣть возможность дѣлать все нужное для достиженія цѣли; эта возможность есть *власть*.—Такимъ образомъ слово „власть" обозначаетъ собственно только необходимое свойство, неизбѣжный признакъ, сопутствующій государственному началу и принадлежащій его óрганамъ. Этотъ признакъ однако такъ существенъ, что въ общепринятомъ словоупотребленіи имъ замѣняютъ названіе óргана государственнаго начала и, вмѣсто того, чтобы употреблять этотъ терминъ, говорятъ о государственной власти, о верховной власти,

суверенитетѣ; подъ всѣми этими названіями нужно понимать ничто иное какъ главный органъ государственнаго начала. Существенныя функціи органовъ государственнаго начала: законодательную, исполнительную или правительственную и судебную обозначаютъ именемъ властей законодательной, исполнительной или правительственной и судебной; эти послѣднія называются отдѣльными видами, сторонами или функціями общей государственной власти. Верховной власти обыкновенно приписываются извѣстныя, присущія ей всегда и вездѣ качества, именно: вѣчность, недѣлимость и безотвѣтственность. Очевидно, что первое изъ этихъ качествъ есть принадлежность не органовъ государственнаго начала, а этого послѣдняго, какъ силы постоянно и непрерывно дѣйствующей въ человѣческихъ обществахъ. Недѣлимость, какъ существенный признакъ верховной власти, должна быть понимаема въ томъ смыслѣ, что главный органъ государственнаго начала представляется всегда однимъ субъектомъ (однимъ физическимъ лицомъ, общественнымъ меньшинствомъ или цѣлымъ обществомъ). Наконецъ безотвѣтственность верховной власти есть ничто иное какъ безотвѣтственность главнаго органа государственнаго начала, неизбѣжная потому, что надъ нимъ нѣтъ и не можетъ быть никакого высшаго субъекта, предъ которымъ онъ могъ бы нести отвѣтственность. Сколько бы ни употребляли защитники такъ-называемаго правомѣрнаго государства благородныхъ усилій и энергіи, чтобы свести отношенія между верховною государственною властью и гражданами на почву строгаго права, едва ли когда-нибудь такая цѣль можетъ быть достигнута. Никакое судебное установленіе, предназначенное для разрѣшенія могущихъ быть столкновеній между государственною властью и подданными, не въ состояніи привести въ исполненіе свое рѣшеніе, если съ нимъ несогласна верховная власть. Въ частныхъ случаяхъ, когда нарушаются отдѣльныя постановленія конституціи, въ случаяхъ коллизіи съ подчиненными агентами власти, можно еще надѣяться на удовлетвореніе лица или общественной группы, считающихъ свое право нарушеннымъ. Но какой исходъ столкновенія возможенъ тогда, когда волею главнаго органа государственнаго начала измѣняются самыя основы государственнаго устройства? Непреодолимая сила факта разрушаетъ здѣсь всѣ теоретическія соображенія.—Главный органъ государственнаго начала можетъ быть названъ *правительствомъ* въ широкомъ и общемъ смыслѣ этого слова. Однако подъ именемъ правительства обыкновенно понимаютъ сово-

купность тѣхъ установленій и лицъ, которыхъ задача заключается въ исполненіи, въ приложеніи нормъ, созданныхъ дѣятельностью государственнаго начала. Въ новое время правительство въ этомъ смыслѣ даже противополагается, въ качествѣ органа исполненія, органу законодательства. Такое пониманіе есть результатъ того видимаго по крайней мѣрѣ дуализма, который вноситъ въ дѣятельность единаго государственнаго начала представительно-монархическая форма. Какъ извѣстно, по мнѣнію значительнаго числа писателей, эта форма основывается на раздѣленіи властей, или отдѣленіи органа законодательства отъ органа управленія: значеніе перваго имѣетъ народное представительство, значеніе главнаго органа управленія принадлежитъ монарху. Въ сущности исполнительная функція является подчиненною въ отношеніи къ функціи законодательной; кругъ ея дѣйствій ограничивается тѣми общими принципами, которые положены въ основу законодательныхъ нормъ; направленіе, общій характеръ исполнительной дѣятельности, на сколько они относятся къ цѣлому государству, даются также главнымъ органомъ государственнаго начала, хотя фактическое исполненіе въ различныхъ сферахъ государственной жизни совершается посредствомъ агентовъ его. Потому употребленіе слова „правительство" въ широкомъ смыслѣ болѣе соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію вещей. Главнымъ органомъ государственнаго начала въ обществѣ можетъ быть или одно физическое лицо, или привилегированная обществомъ группа, или все общество (народъ). Въ первомъ случаѣ возможна, при помощи необходимыхъ агентовъ, непосредственная дѣятельность того лица, которое является высшимъ органомъ государственнаго начала; во второмъ случаѣ непосредственная дѣятельность возможна лишь тогда, когда общественная группа, пользующаяся государственною властью, не слишкомъ многочисленна; въ третьемъ случаѣ, такъ же какъ и во второмъ, когда правительствующій общественный классъ представляется многочисленнымъ, непосредственная дѣятельность главнаго органа возможна только до извѣстной, ограниченной степени: за предѣлами ея приходится прибѣгать къ посредству особыхъ лицъ, при помощи которыхъ воля цѣлаго общества или многочисленной общественной группы, являющихся главнымъ органомъ государственнаго начала, можетъ быть проведена въ дѣйствительную жизнь. Эти лица, служащія проводниками воли главнаго органа, дѣйствующія за него, представляющія его, называются *представителями*. Они избираются

обществомъ или привилегированнымъ общественнымъ классомъ и замѣняютъ ихъ, заступаютъ ихъ мѣсто. Здѣсь непосредственная дѣятельность главныхъ органовъ государственнаго начала ограничивается избраніемъ представителей и, въ крайнемъ случаѣ, разсмотрѣніемъ, т. е. принятіемъ или непринятіемъ важнѣйшихъ рѣшеній, постановленныхъ представителями, особенно въ дѣлѣ государственнаго устройства. Масса всѣхъ другихъ дѣйствій, входящихъ въ область дѣятельности государственнаго начала, предоставляется этимъ выборнымъ лицамъ, замѣняющимъ главный органъ.

Такимъ образомъ здѣсь въ роли фактическаго правительства (въ томъ широкомъ смыслѣ слова, который мы признали болѣе правильнымъ) выступаетъ не главный органъ государственнаго начала, а его представители. Такъ-какъ для выполненія назначенія государственнаго начала должны быть прежде всего созданы нормы, на основаніи которыхъ общественная жизнь регулируется, то законодательная функція имѣетъ первенствующее значеніе предъ исполнительною и отправляется или непосредственно главнымъ органомъ (гдѣ это, такъ-сказать, физически возможно), или также непосредственно его представителями.—Функція исполнительная только въ главнѣйшихъ проявленіяхъ отправляется самимъ главнымъ органомъ или его представителями. Такими проявленіями могутъ считаться верховный надзоръ за исполненіемъ и принятіе важнѣйшихъ мѣръ по нему, изданіе правительственныхъ постановленій въ дѣлахъ особой важности. Во всякомъ случаѣ исполненіе есть подчиненная функція, потому-что дѣйствуетъ въ предѣлахъ, постановленныхъ творческою или законодательною функціей государственнаго начала. Но для сохраненія необходимаго единства въ разнообразныхъ сферахъ исполненія нужно, чтобы во главѣ его стоялъ одинъ субъектъ,—физическое лицо, или коллегія. Гдѣ главнымъ органомъ государственнаго начала является одно физическое лицо, тамъ значеніе главы исполненія принадлежитъ именно этому лицу: очевидно, что монархъ дѣйствуетъ въ сферѣ исполненія самъ чрезъ подчиненныхъ ему агентовъ. Въ иномъ видѣ представляется дѣло въ тѣхъ государствахъ, гдѣ значеніе главнаго органа государственнаго начала принадлежитъ или значительной, по числу членовъ, общественной группѣ, или цѣлому обществу: здѣсь для руководства исполненіемъ во всѣхъ его областяхъ долженъ быть назначенъ особый субъектъ. Этотъ субъектъ можетъ быть назначаемъ или непосредственно самимъ глав-

нымъ органомъ изъ среды тѣхъ гражданъ, которые въ совокупности образуютъ этотъ главный органъ, т. е. ими самими изъ своей среды, или избраніе его можетъ быть предоставлено представителямъ главнаго органа, причемъ они могутъ избирать или изъ всѣхъ гражданъ, или только изъ собственной среды. Такъ-какъ способъ назначенія главы исполненія въ первомъ случаѣ тотъ же, что и представителей, то президента исполнительной власти или такъ-называемаго главу правительства въ этомъ случаѣ можно принять за представителя главнаго органа въ сферѣ исполненія. Но въ сущности, независимо отъ способа назначенія главы исполненія, по самой природѣ исполнительной функціи, онъ есть только агентъ главнаго органа государственнаго начала, потому-что не можетъ пользоваться такою самостоятельностью дѣйствій, какая принадлежитъ представителямъ, совершенно замѣняющимъ уполномочившій ихъ главный органъ, и которая составляетъ основное условіе положенія этихъ послѣднихъ. Но именно въ силу этой полной замѣны, на основаніи которой вся творческая или законодательная функція государственнаго начала выполняется уже не непосредственно главнымъ органомъ, а его представителями, глава исполненія, какъ функціи подчиненной, является агентомъ представительнаго собранія. Здѣсь мы встрѣчаемся съ вопросомъ о фактическихъ отношеніяхъ, которыя могутъ существовать, во 1-хъ — между представителями и главнымъ органомъ, во 2-хъ — между представителями и главою исполненія. Нормальныя отношенія должны заключаться въ подчиненіи главы исполненія воли представителей и въ такомъ образѣ дѣйствій со стороны этихъ послѣднихъ, который, сохраняя самостоятельность въ отдѣльныхъ дѣйствіяхъ, служилъ бы въ общемъ направленіи выраженіемъ воли и стремленій главнаго органа. Въ дѣйствительности однако возможны отклоненія отъ этой нормы и злоупотребленія какъ со стороны представителей, такъ и со стороны главы исполненія.—По прошествіи извѣстнаго времени послѣ выбора представителей, но еще до окончанія срока ихъ полномочія, можетъ обнаружиться рѣшительное несоотвѣтствіе ихъ дѣятельности съ убѣжденіями, стремленіями, вообще съ волей главнаго органа государственнаго начала, т. е. большинства избирателей. Такая дисгармонія между главнымъ органомъ и его представителями является слѣдствіемъ ошибочныхъ взглядовъ избирателей на политическія и соціальныя убѣжденія выбираемыхъ лицъ или результатомъ измѣнившагося направленія главнаго органа, т. е. большинства избирателей.

Какъ бы то ни было, она искажаетъ истинный смыслъ представительной системы. Представители, дѣйствующіе совершенно противоположно духу и направленію уполномочившихъ ихъ, фактически лишаютъ этихъ послѣднихъ значенія главнаго органа государственнаго начала и становятся на все время своей политической дѣятельности сами такимъ органомъ. Единственное средство въ этомъ случаѣ для возстановленія признаннаго порядка— это отозваніе представителей, неудовлетворяющихъ своему истинному назначенію. Но чрезъ кого должна быть выражена воля главнаго органа, кто можетъ совершить актъ распущенія представительнаго собранія?—Очевидно, что опредѣленіе порядка распущенія есть одно изъ тѣхъ многочисленныхъ условій, которыя составляютъ, такъ-сказать, механическую сторону государственнаго устройства, которыя зависятъ отъ человѣческой воли, могутъ быть такія или иныя, но которыя имѣютъ однако очень важное значеніе по своимъ послѣдствіямъ и потому должны быть принимаемы съ большой осторожностью, по предварительномъ взвѣшеніи ихъ выгодъ и невыгодъ, удобствъ и неудобствъ, соединяемыхъ съ ними.—Если предоставить право распущенія палаты главѣ исполненія, то, конечно, необходимо поставить его въ совершенно независимыя отношенія къ представителямъ; такая независимость возможна лишь тогда, когда глава исполненія избирается не представителями, а главнымъ органомъ. Но этотъ способъ назначенія имѣетъ свои невыгодныя стороны: во 1-хъ, онѣ противорѣчитъ тому подчиненному положенію, которое должна занимать исполнительная функція государственнаго начала по отношенію къ творческой или законодательной; во 2-хъ, это неудобство не ограничивается сферой теоріи, а можетъ вести и на практикѣ къ злоупотребленіямъ со стороны главы исполненія. Если общество, являющееся главнымъ органомъ государственнаго начала, не во всѣхъ своихъ составныхъ частяхъ въ достаточной мѣрѣ проникнуто государственнымъ сознаніемъ, если отдѣльные члены его далеко не въ одинаковой степени обладаютъ умственнымъ развитіемъ, то глава исполненія, въ особенности если ему предоставлена возможность распоряжаться значительною военною силой, можетъ, воспользовавшись правомъ распускать представительное собраніе, при новыхъ выборахъ оказать вліяніе на невѣжественныя массы и расположить ихъ къ избранію представителей, вполнѣ согласныхъ съ нимъ въ направленіи. Очевидно, что право распущенія представительнаго собранія, предоставлен-

ное главѣ исполненія, можетъ отвратить злоупотребленія со стороны перваго, но въ то же время порождаетъ опасность узурпаціи со стороны послѣдняго. А затѣмъ непосредственное избраніе главнымъ органомъ государственнаго начала главы исполненія, если ему при этомъ не предоставляется прерогативы распущенія представителей, по меньшей мѣрѣ безразлично, т. е. ни полезно, ни вредно. Самая лучшая гарантія противъ узурпаціи какъ представителей, такъ и главы исполненія заключается, конечно, въ надлежащей степени образованія и политическаго развитія общества (если оно является главнымъ органомъ государственнаго начала), въ живомъ сознаніи имъ своихъ политическихъ правъ, въ обратившейся въ плоть и кровь привычкѣ принимать участіе въ общественныхъ дѣлахъ, въ значительномъ проникновеніи его отдѣльныхъ членовъ государственнымъ сознаніемъ, т. е. пониманіемъ общихъ интересовъ, сочувствіемъ къ общему благу. Но такъ-какъ самыя демократическія общества далеко не всегда находятся въ такомъ желанномъ состояніи, то приходится прибѣгать къ устройству такого механизма въ государственной организаціи, который препятствовалъ бы всѣмъ искателямъ приключеній и охотникамъ до власти-будутъ ли то представители народа или главный агентъ исполненія—пользоваться слабостями массъ и совершать государственные перевороты. Конечно, эти механическіе пріемы, эти конституціонныя пружины могутъ помочь дѣлу тогда лишь, когда по крайней мѣрѣ большинство общества имѣетъ указанные выше задатки для того, чтобы быть органомъ государственнаго начала; иначе общество обречено на такія потрясенія и печальныя неожиданности, поучительнымъ примѣромъ которыхъ служитъ Испанія. Однимъ изъ лучшихъ средствъ сдѣлать невозможной узурпацію представительнаго собранія считается частое возобновленіе выборовъ, короткіе сроки, на которые депутаты получаютъ полномочія отъ главнаго органа государственнаго начала. Необходимымъ средствомъ для избѣжанія злоупотребленій со стороны главы исполненія, кромѣ непродолжительности избирательнаго срока и конституціоннаго запрещенія избирать два или болѣе разъ сряду одно и то же лицо, признаётся ограниченіе принадлежащаго ему права распоряженія войскомъ. Нарушеніе конституціи, насильственное измѣненіе государственнаго строя можетъ быть произведено не только представителями или главнымъ агентомъ исполненія, но всякимъ, имѣющимъ къ тому фактическую возможность, наприм. главнокомандующимъ войскомъ, если оно передано ему и

состоитъ изъ массы людей, которымъ чуждо государственное сознаніе. Трудно изобрѣсти вполнѣ достигающія цѣли средства для отвращенія подобныхъ случайностей, если въ обществѣ нѣтъ достаточной силы сопротивленія противъ посягательствъ на его право быть органомъ государственнаго начала. Обыкновенно рекомендуемое и примѣняемое въ дѣйствительности средство для избѣжанія военныхъ переворотовъ состоитъ въ томъ, что дѣло обороны страны возлагается главнымъ образомъ на народное ополченіе, постоянное же войско ограничивается весьма немногочисленною арміей. Исходъ насильственнаго образа дѣйствій со стороны представителей, главы исполнительной власти или начальствующаго войскомъ можетъ быть, конечно, благопріятенъ или нѣтъ для узурпаторовъ; въ первомъ случаѣ происходитъ реорганизація государственнаго начала; органы его, оказавшіеся безсильными отстоять свое положеніе, теряютъ его и уступаютъ мѣсто той сторонѣ, которая одержала побѣду въ борьбѣ. Итакъ главный органъ государственнаго начала всегда одинъ; въ немъ сосредоточиваются и творческая функція этого начала, и функція приложенія или исполненія въ ея высшемъ проявленіи, хотя бы это высшее проявленіе въ сущности ограничивалось только актомъ назначенія главы исполненія, избираемаго самимъ главнымъ органомъ или его представителями.

Дѣятельность государственнаго начала относительно исполненія распредѣляется, какъ мы уже видѣли, между тремя большими областями: государственнымъ устройствомъ, государственнымъ хозяйствомъ и государственнымъ управленіемъ, въ свою очередь подраздѣляющимся на юстицію и внутреннее управленіе. Однородные предметы дѣятельности въ каждой изъ этихъ областей группируются вмѣстѣ и образуютъ подраздѣленія данной области исполненія на вѣтви. Каждая изъ этихъ областей исполненія нуждается въ болѣе или менѣе многочисленныхъ дѣятеляхъ или агентахъ органовъ государственнаго начала. Исполненіе въ отдѣльныхъ областяхъ и даже вѣтвяхъ требуетъ отъ исполнителей спеціальныхъ знаній и нуждается въ извѣстной независимости отъ другихъ областей и вѣтвей и въ особыхъ пріемахъ, необходимыхъ для успѣшности исполненія въ каждой области или вѣтви. На этомъ основаніи соединеніе различныхъ вѣтвей или тѣмъ болѣе областей въ рукахъ однихъ и тѣхъ же дѣятелей должно быть крайне-неудобнымъ, должно искажать правильный характеръ исполненія и препятствовать надлежащему достиженію

его цѣлей. Отсюда происходитъ необходимость распредѣленія между отдѣльными агентами исполненія различныхъ предметовъ его дѣятельности. Въ этомъ только смыслѣ можетъ быть прилагаемо къ государственной организаціи такъ-называемое раздѣленіе властей. Заблужденіе приверженцевъ теоріи раздѣленія властей заключалось въ томъ, что они предполагали возможность дѣленія власти въ ея первоначальномъ источникѣ, слѣдовательно допускали возможность существованія нѣсколькихъ главныхъ óрогановъ государственнаго начала въ одно и то же время, и стремились поставить ихъ въ такое положеніе, при которыхъ они могли бы сохранять постоянное равновѣсіе. Если бы такой идеалъ былъ осуществимъ, то óрганы законодательства, управленія (исполненія) и суда представили бы странное зрѣлище постояннаго балансированія, поглощающаго значительную часть ихъ трудовъ и времени въ ущербъ истинному ихъ назначенію. Противники теоріи раздѣленія властей, принадлежавшіе, по своему политическому направленію, къ разнымъ лагерямъ, давно уже указывали приверженцамъ теоріи на эту коренную ихъ ошибку. Точно также просто разрѣшается, съ точки зрѣнія единства главнаго óргана государственнаго начала, и вопросъ о первенствующемъ значеніи той или другой власти. Конечно, здѣсь можетъ идти рѣчь лишь о первенствующемъ значеніи творческой или исполнительной функціи государственнаго начала,—вопросъ, который очевидно разрѣшается въ пользу первой; говорить же о преобладаніи субъекта законодательной или главы исполнительной власти нѣтъ ни малѣйшаго логическаго основанія, такъ-какъ обѣ эти функціи государственнаго начала отправляются всегда и вездѣ однимъ главнымъ óрганомъ. Когда приписывается первенствующая роль такъ-называемому óргану законодательства—это еще можно объяснить тѣмъ, что неправильнымъ образомъ отождествляется понятіе óргана государственнаго начала съ понятіемъ функціи его, и вслѣдствіе этого препреобладающее значеніе творческой функціи переносится на óрганъ, отправляющій ее, причемъ забывается, что этотъ же óрганъ сосредоточиваетъ въ себѣ высшія проявленія исполненія. Гораздо менѣе извинительна противоположная ошибка, заключающаяся въ томъ, что первенствующее положеніе приписывается такъ-называемой правительственной (исполнительной) власти. (Frantz, Vorschule zur Physiologie der Staaten, s. 197—242, u. Physiologie der Staaten). Понятно, что если въ этомъ случаѣ идетъ рѣчь объ исполнительной функціи государственнаго начала, то это яв-

ное противорѣчіе логикѣ, такъ-какъ преобладаніе законодательной функціи совершенно понятно и не подлежитъ спору; если же здѣсь разумѣть высшій органъ исполненія, то онъ никогда и нигдѣ въ дѣйствительности не существуетъ какъ нѣчто отдѣльное и независимое отъ органа законодательства. Къ такому quasi-реальному воззрѣнію соблазняются тѣмъ, что̀ такъ-называемому главѣ правительства ввѣряется распоряженіе физическою силой страны—войскомъ, съ помощью которой онъ можетъ (что̀ подразумѣвается само-собою) произвести такое давленіе на органъ законодательства, что этотъ послѣдній будетъ дѣйствовать совершенно въ духѣ и видахъ главы исполнительной власти. Безъ сомнѣнія, подобнаго рода явленіе очень возможно; но не особенно трудно замѣтить, что оно свидѣтельствуетъ лишь о томъ, что отдѣльный органъ законодательства не имѣетъ никакого дѣйствительнаго значенія, если глава исполненія не подчиненъ ему, что въ такомъ случаѣ власть законодательнаго собранія не болѣе какъ призракъ, и что главнымъ органомъ государственнаго начала является тотъ, кто номинально только считается главой исполненія, а въ сущности есть и глава законодательства.

Мы видѣли, что при распространеніи въ обществѣ государственнаго сознанія дѣятельность государственнаго начала, сосредоточенная прежде въ единственномъ органѣ, распредѣляется между этимъ послѣднимъ и другими органами. Изъ этого факта возникаетъ различіе между главнымъ или центральнымъ и второстепенными или подчиненными органами государственнаго начала. Процессъ образованія этихъ послѣднихъ можно охарактеризовать тѣмъ, что сконцентрированное доселѣ государственное начало съ развитіемъ въ массахъ государственнаго сознанія, такъ-сказать, растворяется въ обществѣ. Такое явленіе представляется неизбѣжнымъ и естественнымъ результатомъ распространенія образованія и проникновенія общества государственнымъ сознаніемъ; можно, конечно, нѣкоторое время противодѣйствовать стремленію общества въ лицѣ своихъ составныхъ частей стать органомъ государственнаго начала, но въ концѣ-концовъ это противодѣйствіе естественному ходу и развитію человѣческихъ отношеній должно разбиться о непреодолимую силу вещей. Благоразумная политика со стороны главнаго органа государственнаго начала заключается напротивъ въ томъ, чтобы угадывать зарождающееся въ обществѣ стремленіе принять участіе въ дѣятельности государственнаго начала, содѣйствовать развитію способности къ ней и своевременно поло-

жительными нормами утвердить то, чего настоятельно требуетъ жизнь, не ожидая опаснаго момента, когда ея требованія примутъ бурный характеръ насильственныхъ дѣйствій. Участіе общества, въ лицѣ разныхъ составныхъ частей его, въ отправленіяхъ государственнаго начала должно быть названо *самоуправленіемъ*. Второстепенными органами государственнаго начала или органами самоуправленія являются или такія общественныя группы, члены которыхъ соединены между собою въ одно цѣлое естественными, заранѣе данными, вообще какими-либо объективными отношеніями, независящими отъ воли отдѣльныхъ лицъ, или же такія общественныя соединенія, которыя образуются благодаря свободной волѣ ихъ участниковъ. Къ первой категоріи относятся *общины* и *земство*, ко второй *свободные союзы* (Vereine). Между той и другой категоріей органовъ самоуправленія существуетъ также различіе и по цѣли ихъ дѣятельности: община и земство выполняютъ функціи государственнаго начала по отношенію къ своимъ мѣстнымъ дѣламъ, или, какъ вѣрно опредѣляетъ Штейнъ, осуществляютъ задачи государства, на сколько онѣ относятся къ мѣстности и на сколько условія выполненія модифицируются мѣстными особенностями; свободные союзы выполняютъ тѣ же задачи внутренняго управленія, какъ одного изъ видовъ дѣятельности государственнаго начала, но только по отношенію къ какому-либо отдѣльному предмету внутренняго управленія. Штейнъ (Vollz. Gew. во многихъ мѣстахъ, въ особенности II, S. 21—33) подъ самоуправленіемъ понимаетъ только участіе общинъ, земствъ и корпорацій въ исполненіи, или, если слѣдовать общепринятой терминологіи, въ дѣятельности исполнительной власти. „Самоуправленіе въ собственномъ смыслѣ, говоритъ онъ, наступаетъ тамъ, гдѣ владѣльцы поземельной собственности, по какимъ-либо историческимъ или экономическимъ причинамъ, образуютъ соединеніе (Einheit), которое на столько дѣйствуетъ въ области управленія, на сколько данныя юридическія или естественныя отношенія требуютъ модификаціи общихъ законовъ и правительственныхъ постановленій для того, чтобы было возможно осуществленіе общей цѣли внутри особенныхъ, мѣстныхъ границъ“ (S. 24). Но такъ-какъ существенная цѣль дѣятельности государственнаго начала одна, и такъ-какъ общины, земства съ одной стороны и свободные союзы—съ другой, на сколько имъ предоставлено участіе въ этой дѣятельности, являются органами государственнаго начала, осуществляющими его задачи, по отношенію или къ извѣстной

мѣстности, или къ извѣстному предмету, то очевидно, что тѣ и другіе пользуются правомъ управлять дѣлами, ихъ касающимися, осуществлять функціи государственнаго начала въ этихъ дѣлахъ, а потому одинаково должны быть названы органами самоуправленія. Штейнъ участіе въ исполнительной функціи государственнаго начала, принадлежащее общественнымъ группамъ, называетъ общимъ именемъ „свободнаго управленія", противополагая это послѣднее „правительственному управленію" и подраздѣляя его на самоуправленіе и управленіе ферейновъ (Vereinswesen). Противоположеніе это, конечно, объясняется общею точкой зрѣнія, свойственной конституціоналистамъ и только, можно сказать, улучшенной и исправленной Штейномъ. Но противоположность между правительствомъ и народными представителями въ области законодательства и между правительственнымъ управленіемъ и самоуправленіемъ въ сферѣ исполненія никакъ не можетъ считаться общимъ удѣломъ всѣхъ государствъ, а потому нельзя вообще противополагать правительственному управленію такъ-называемое свободное управленіе.—Къ числу организмовъ самоуправленія Штейнъ относитъ также (II, S. 26, 344 fg.) корпораціи и ихъ species учрежденія (Stiftung). Но мы уже выше видѣли, что въ настоящее время корпораціи по своему характеру приближаются къ свободнымъ союзамъ, а если гдѣ сохраняютъ прежнія черты своего средневѣкового происхожденія, то такое явленіе нельзя считать нормальнымъ. Иногда правительство находитъ цѣлесообразнымъ придать характеръ корпораціи какому-либо установленію, дѣйствующему въ качествѣ агента органа государственнаго начала и осуществляющему одну изъ задачъ этого послѣдняго. Въ такомъ случаѣ оно предоставляетъ ему право, въ тѣхъ или другихъ размѣрахъ, самостоятельнаго управленія дѣлами, составляющими предметъ его дѣятельности. Обыкновенно говорятъ, что въ этомъ случаѣ установленіе пользуется самоуправленіемъ. Такая мѣра примѣняется въ тѣхъ случаяхъ, когда лица, въ спеціальной дѣятельности которыхъ и заключается задача установленія, признаются болѣе способными, чѣмъ посторонніе агенты, управлять дѣлами его. Подобное значеніе имѣетъ, напр., управленіе дѣлами учрежденныхъ правительствомъ университетовъ чрезъ профессоровъ. Нельзя оспаривать раціональности такого способа выполненія въ извѣстномъ дѣлѣ задачъ государственнаго начала, но вмѣстѣ съ тѣмъ нѣтъ основанія относить этотъ способъ къ сферѣ самоуправленія. Здѣсь рѣчь идетъ лишь о томъ что по-

лезнѣе для дѣла: управленіе ли посредствомъ агентовъ правительства, незнакомыхъ спеціально съ дѣломъ, или управленіе имъ чрезъ спеціалистовъ, и если предпочитается послѣднее, то не полезно ли имъ предоставить извѣстную независимость, самостоятельность дѣйствій, расширить и децентрализировать ихъ власть до такой степени, что она, по размѣрамъ своимъ, будетъ походить на ту, которою пользуются органы настоящаго самоуправленія. Если подобныя установленія учреждаются второстепенными органами государственнаго начала, т. е. земствами, общинами, свободными союзами или даже частнымъ лицомъ (въ послѣднемъ случаѣ установленіе будетъ имѣть значеніе Stiftung'a), то они точно также могутъ получить организацію, наиболѣе соотвѣтствующую ихъ цѣли, т. е. выполнять предназначенную имъ функцію чрезъ спеціалистовъ. Но такъ или иначе, эти послѣдніе, завѣдуя дѣлами установленія, въ сущности не органы самоуправленія, а агенты или главнаго или второстепенныхъ органовъ государственнаго начала. Итакъ способность дѣйствовать въ качествѣ органовъ самоуправленія должна быть признана только за земствами, общинами и свободными союзами или соединеніями отдѣльныхъ лицъ, имѣющими цѣлью осуществленіе какой-либо изъ задачъ внутренняго управленія. Что касается до свободныхъ союзовъ, то изъ нихъ только именно тѣ, которые имѣютъ въ виду осуществленіе какой-либо изъ задачъ внутренняго управленія, получаютъ значеніе второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, хотя бы, независимо отъ этого, они были разсчитаны на матеріальныя выгоды, которыя должны получить отъ предпріятія участники.—Свободные союзы, преслѣдующіе исключительно выгоды или частныя цѣли своихъ членовъ и неосуществляющіе своею дѣятельностью ни одну изъ задачъ внутренняго управленія, не могутъ считаться органами самоуправленія. При правильномъ ходѣ развитія организаціи государственнаго начала, правительство, какъ скоро оно замѣчаетъ симптомы усиливающагося государственнаго сознанія въ обществѣ, должно принять мѣры къ предоставленію ему участія въ дѣятельности государственнаго начала. Такъ-какъ государственное сознаніе развивается постепенно, то и размѣры первоначальнаго участія общества въ отправленіяхъ государственнаго начала очень незначительны. Это участіе, можно сказать, выражается въ нерѣшительной формѣ, въ видѣ приглашенія какъ извѣстныхъ общественныхъ группъ, такъ и заинтересованныхъ лицъ къ высказыванію своего мнѣнія или въ отдѣль-

ныхъ случаяхъ, или постоянно, но всегда только съ совѣщательнымъ голосомъ. Такого рода подача мнѣнія есть элементарная форма самоуправленія, зародышъ его. При дальнѣйшемъ развитіи это нерѣшительное участіе въ государственныхъ дѣлахъ должно дорости до такой степени, при которой составныя части общества становятся дѣйствительными органами государственнаго начала.—Но совѣщательная форма участія въ дѣятельности государственнаго начала можетъ сохранять свое значеніе и въ то время, когда существуютъ уже правильно-образованные второстепенные органы его. Такого рода участіе предоставляется обыкновенно группамъ лицъ, соединяемыхъ между собою однимъ общимъ интересомъ, напр. торговому классу, фабрикантамъ, заводчикамъ и т. п. Обыкновенно это участіе называется представительствомъ интересовъ. Второстепенные органы государственнаго начала выполняютъ тѣ же двѣ существенныя функціи, въ которыхъ выражается дѣятельность главнаго органа; т. е. творческую функцію, заключающуюся въ созданіи нормъ, и исполнительную, состоящую въ приложеніи нормъ къ дѣйствительной жизни. Объемъ творческой дѣятельности второстепенныхъ органовъ государственнаго начала далеко не одинаковъ въ различныхъ государствахъ, обладающихъ тѣмъ, что̀ называется самоуправленіемъ: бо̀льшій или меньшій объемъ творческой функціи органовъ самоуправленія долженъ обусловливаться единственно степенью государственнаго сознанія, доступной обществу. Чѣмъ болѣе это сознаніе проникаетъ въ общество, тѣмъ полнѣе, самостоятельнѣе должна быть творческая функція второстепенныхъ органовъ государственнаго начала. Разумѣется, и тутъ встрѣчаются примѣры, что въ обществѣ, достаточно созрѣвшемъ для того, чтобы въ отдѣльныхъ группахъ пользоваться самоуправленіемъ, второстепенные органы государственнаго начала получаютъ весьма незначительную долю правъ въ сферѣ созданія нормъ, даже самая сфера приложенія или исполнительной ихъ дѣятельности до крайней степени съуживается. Но такое положеніе дѣлъ, конечно, нельзя считать нормальнымъ. Участіе второстепенныхъ органовъ въ творческой функціи государственнаго начала ограничивается, конечно, только дѣлами, ихъ собственно касающимися, и не должно распространяться на общія дѣла, относящіяся къ интересамъ цѣлаго государства. Это участіе должно обозначить именемъ *автономіи*. Различіе въ степени автономіи, предоставленной второстепеннымъ органамъ, служитъ основаніемъ ихъ отношеній

къ главному или центральному органу государственнаго начала. Автономія, въ точномъ смыслѣ этого слова, есть право, принадлежащее извѣстному субъекту самому устанавливать нормы, регулирующія жизнь, въ буквальномъ смыслѣ слова—право издавать законы. Съ такимъ опредѣленіемъ автономіи не соглашается Штейнъ (Vollz. Gew. II. S. 61). Связывая идею автономіи съ понятіемъ о юридической личности и признавая послѣднюю органомъ исполнительной власти, онъ ограничиваетъ автономію правомъ юридическаго лица давать, въ предѣлахъ своей компетентности, лишь правительственныя постановленія и распоряженія, а не законы. Взглядъ Штейна на автономію, конечно, оправдывается большинствомъ тѣхъ явленій дѣйствительности, которыя относятся къ области самоуправленія. Въ самомъ дѣлѣ, въ бо́льшей части случаевъ второстепеннымъ органамъ государственнаго начала уступается со стороны главнаго только функція приложенія; тѣмъ не менѣе это явленіе нельзя считать всеобщимъ и неизмѣннымъ: можно себѣ представить и такое положеніе второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, при которомъ имъ уступается извѣстная доля творческой функціи государственнаго начала по дѣламъ, ихъ непосредственно касающимся. Потому право органовъ самоуправленія издавать правительственныя постановленія и распоряженія, какъ акты, выражающіе исполнительную функцію, правильнѣе называть ограниченною автономіей, *автономіей исполненія*. Чѣмъ болѣе развивается въ обществѣ государственное сознаніе, тѣмъ безопаснѣе становится расширеніе автономіи органовъ самоуправленія.—Предметы дѣятельности второстепенныхъ органовъ государственнаго начала тѣ же, что́ и главнаго органа, именно: собственное устройство или организація, хозяйство и осуществленіе задачъ внутренняго управленія. Послѣднее составляетъ самую существенную часть содержанія самоуправленія, потому-что въ современныхъ государствахъ вездѣ, гдѣ только допускается это послѣднее даже въ очень незначительныхъ размѣрахъ, главнѣйшій размѣръ его составляетъ регулирующая дѣятельность государственнаго начала, именно въ той области, которая называется внутреннимъ управленіемъ. Точно также собственное хозяйство является необходимымъ элементомъ въ числѣ тѣхъ, которые образуютъ содержаніе самоуправленія. Что касается до организаціи его, то она обыкновенно опредѣляется нормами, исходящими отъ центральнаго органа государственнаго начала; органамъ же самоуправленія изъ всей организаціонной дѣятельности предоставляется лишь то, что относится

къ сферѣ приложенія, какъ напр. назначеніе агентовъ, надзоръ за ними и т. п. Гораздо шире проявляется творческая функція второстепенныхъ органовъ по отношенію къ собственному хозяйству и внутреннему управленію. Чѣмъ меньшей степенью автономіи обладаютъ второстепенные органы, тѣмъ болѣе сводится вся дѣятельность самоуправленія къ исполнительной функціи и притомъ въ узкихъ границахъ. Можно себѣ представить самоуправленіе въ такихъ тѣсныхъ предѣлахъ, что органы его ограничиваются только приложеніемъ даже не самыхъ законовъ, а только правительственныхъ постановленій, исходящихъ отъ главнаго органа. На этомъ рубежѣ уже почти исчезаетъ самая идея самоуправленія. Такимъ образомъ понятіе исполненія, какъ одной изъ функцій государственнаго начала, въ приложеніи къ самоуправленію получаетъ двоякое значеніе: оно можетъ состоять, такъ-сказать, въ исполнительной автономіи (ограниченная автономія), заключающей въ себѣ право издавать правительственныя постановленія, или же быть исполненіемъ почти въ буквальномъ смыслѣ, когда самостоятельность органовъ самоуправленія сводится къ весьма незначительной степени и ограничивается правомъ давать распоряженія на основаніи правительственныхъ постановленій главнаго органа.—Какъ бы ни была широка автономія органовъ самоуправленія, она не можетъ однако обнимать собою рѣшительно всѣ тѣ цѣли, которыя преслѣдуются центральнымъ органомъ государственнаго начала. Если бы можно было представить себѣ противное, т. е. если бы общины, земства и свободные союзы членовъ общества поглощали собою всю дѣятельность центральнаго органа, то каждый изъ нихъ, вмѣстѣ съ этимъ, долженъ былъ бы обратиться въ самостоятельное и независимое государство. Единство цѣлаго остается неизмѣннымъ требованіемъ при самой широкой самостоятельности его частей. Необходимость этого единства вытекаетъ изъ чисто-практическихъ потребностей. Отдѣльныя общины, даже земства, конечно, на столько слабы, что не въ состояніи противостоять обширнымъ и могущественнымъ государствамъ настоящаго времени. Чтобы охранить себя отъ внѣшнихъ нападеній, нужны матеріальныя средства; такою же безусловною необходимостью въ новое время являются постоянныя сношенія съ другими государствами. Итакъ войско, финансы, на сколько они предназначены для удовлетворенія потребностей цѣлаго государства, и международныя сношенія—вотъ тѣ предметы, которые неизбѣжно и прежде всего должны подлежать вѣдѣнію

главнаго или центральнаго органа государственнаго начала. Но такъ-какъ существованіе этихъ трехъ категорій общихъ государственныхъ дѣлъ предполагаетъ единство цѣлаго, а это цѣлое должно имѣть организацію, то понятно, что все, относящееся къ общему государственному устройству, должно составлять также предметъ дѣятельности центральнаго органа государственнаго начала. Опредѣленіе общими нормами предѣловъ, до которыхъ можетъ простираться у отдѣльныхъ лицъ свобода пользованія личными и имущественными благами, также не можетъ быть предоставлено никому, кромѣ главнаго органа государственнаго начала. При настоящихъ условіяхъ общественнаго быта изданіе нормъ, охраняющихъ право, и приложеніе этихъ нормъ или судъ должны также исходить отъ центральнаго органа государственнаго начала. Мировая юстиція составляетъ, впрочемъ, такъ-сказать, первоначальную форму самоуправленія въ сферѣ суда. Въ области внутренняго управленія отношенія между главнымъ и второстепенными органами основываются на томъ же неизмѣнномъ принципѣ, который опредѣляетъ назначеніе государственнаго начала вообще. Это назначеніе, какъ мы видѣли, заключается въ регулированіи явленій общественной жизни во всѣхъ ея сферахъ, въ уравновѣшеніи интересовъ отдѣльныхъ личностей и общественныхъ группъ. Воплощеніе государственнаго начала, кромѣ главнаго, и въ второстепенные органы вполнѣ зависитъ отъ степени развитія въ общественныхъ группахъ того, что̀ мы назвали государственнымъ сознаніемъ, т. е. отъ степени бо̀льшаго или мѐньшаго распространенія среди ихъ способности понимать и цѣнить не одни только свои частные, но и общіе интересы, отъ степени желанія уравновѣсить свои выгоды съ интересами другихъ общественныхъ группъ. Ни одно современное общество не достигло еще такого вождѣленнаго состоянія, при которомъ бы всѣ составныя его части одинаково были проникнуты государственнымъ сознаніемъ. Предполагается, что высшею степенью этого сознанія обладаетъ правительство, т. е. центральный органъ государственнаго начала, стоящее выше интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ и потому могущее относиться ко всѣмъ имъ съ равнымъ безпристрастіемъ. Отсюда вытекаетъ необходимость верховнаго надзора, принадлежащаго центральному органу государственнаго начала надъ дѣйствіями второстепенныхъ. Надзоръ не долженъ переходить въ положительное вмѣшательство; предѣлы его ограничиваются наблюденіемъ за тѣмъ, чтобы выполненіе общихъ задачъ внутрен-

наго управленія второстепенными органами сообразно съ ихъ особенными интересами, обусловливаемыми извѣстной мѣстностью (въ общинахъ и земствахъ) или опредѣленною единичной цѣлью (въ свободныхъ союзахъ), не противорѣчило общимъ интересамъ цѣлаго государства. Понятно, что чѣмъ болѣе органы самоуправленія проникаются государственнымъ сознаніемъ, т. е. пониманіемъ общихъ интересовъ и умѣніемъ предпочитать ихъ всему остальному, тѣмъ менѣе надобности въ усиленномъ контролѣ надъ ихъ дѣятельностью со стороны главнаго органа государственнаго начала. Право верховнаго надзора надъ дѣятельностью органовъ самоуправленія, принадлежащее правительству, осуществляется имъ посредствомъ своихъ агентовъ. Штейнъ (Vollz. Gew. II, S. 69 fg.) отличаетъ верховный надзоръ надъ тѣмъ, что онъ называетъ свободнымъ управленіемъ, отъ іерархическаго контроля и дисциплинарной власти высшихъ установленій и должностныхъ лицъ надъ подчиненными имъ. По своему происхожденію и цѣли, надзоръ центральнаго органа государственнаго начала, конечно, въ томъ и другомъ случаѣ не одинаковъ. Но въ системѣ должностей и установленій, кромѣ необходимаго, по самой сущности дѣла, іерархическаго контроля, можетъ имѣть мѣсто еще общій надзоръ за правильностью и сообразностью съ закономъ дѣйствій всевозможныхъ агентовъ главнаго органа государственнаго начала. Этотъ общій надзоръ можетъ быть возложенъ на тѣ же лица, которымъ поручается осуществленіе верховнаго надзора надъ дѣятельностью органовъ самоуправленія.

Второстепенными органами государственнаго начала являются, какъ мы видѣли, община, земство и свободные союзы. Для нихъ, точно такъ же какъ и для главнаго органа, далеко не всегда возможно дѣйствовать непосредственно; потому и въ сферѣ самоуправленія возникаетъ необходимость въ представительствѣ. Въ многолюдныхъ общественныхъ группахъ, каковы большія городскія общины и земства, непосредственная дѣятельность ихъ, въ качествѣ органовъ государственнаго начала, сводится обыкновенно къ выбору представителей или много-что къ праву одобренія или отверженія рѣшеній представителей по самымъ существеннымъ вопросамъ. На *представителей* второстепенныхъ органовъ возлагается порученіе дѣйствовать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда невозможна непосредственная дѣятельность самого органа.

При всякой организаціи государственнаго начала какъ главному центральному органу, такъ и органамъ второстепеннымъ или подчиненнымъ, дѣйствуютъ ли тотъ и другіе непосредственно или чрезъ представителей, въ области исполнительной ихъ функціи необходимо прибѣгать къ помощи многочисленныхъ дѣятелей, назначеніе которыхъ заключается въ томъ, чтобы провести, такимъ или инымъ способомъ, волю органовъ государственнаго начала или ихъ представителей въ дѣйствительную жизнь. Такъ-какъ эти дѣятели служатъ лишь проводниками для дѣятельности органовъ государственнаго начала, то они должны быть названы *агентами* послѣднихъ. Имъ можетъ быть предоставлена бо́льшая или меньшая самостоятельность дѣйствованія, та или другая степень власти, но, во всякомъ случаѣ, всегда и вездѣ они являются только исполнителями, проводниками воли и мысли органовъ государственнаго начала; они не могутъ измѣнять ничего существеннаго въ направленіи дѣятельности этихъ послѣднихъ, должны вполнѣ согласоваться съ ея видами и цѣлями и ни подъ какимъ видомъ не противорѣчить ей. Въ самыхъ простыхъ и первоначальныхъ формахъ политической жизни обществъ можно услѣдить, хотя въ зародышѣ существованіе такихъ агентовъ. Чѣмъ многосложнѣе становится дѣятельность государственнаго начала, тѣмъ значительнѣе количество агентовъ у его органовъ. Само-собой разумѣется, что такими агентами могутъ быть только члены общества, отдѣльныя физическія лица. Но, смотря по роду задачъ въ области исполнительной функціи государственнаго начала, осуществленіе которыхъ возлагается на эти лица, они дѣйствуютъ или какъ цѣлое, состоящее изъ нѣсколькихъ агентовъ, или порознь, единично. Совокупность всѣхъ дѣйствій каждаго агента, которыя онъ обязанъ предпринять для выполненія порученной ему задачи, составляетъ то, что́ называется *должностью*. Соединеніе нѣсколькихъ или многихъ должностей въ одно цѣлое, предназначенное для выполненія какой-либо общей задачи, составляетъ *установленіе*. Общая задача можетъ однако подраздѣляться на отдѣльныя, изъ которыхъ она слагается; для каждой изъ этихъ отдѣльныхъ задачъ должна существовать особая должность; но такъ-какъ въ этомъ случаѣ назначеніе отдѣльныхъ должностей сводится къ выполненію посредствомъ ихъ только частей общей задачи, то эти должности входятъ въ составъ одного цѣлаго установленія. Въ другихъ случаяхъ общая задача безраздѣльно поручается единичному агенту,—тогда должность получаетъ значеніе

отдѣльнаго установленія съ замкнутымъ кругомъ дѣйствій. Такимъ образомъ, установленіемъ является или *совокупность* нѣсколькихъ должностей, или *единичная должность*. Каждому установленію въ этомъ смыслѣ и каждой должности, входящей въ составъ установленія въ видѣ одной изъ его частей, долженъ быть предоставленъ извѣстный кругъ дѣйствій съ точно-обозначенными предѣлами по отношенію къ ихъ дѣятельности, какъ агентовъ органовъ государственнаго начала. Нормы, опредѣляющія этотъ кругъ дѣйствій, составляютъ *право установленій* въ объективномъ смыслѣ. Основанная для установленій и должностей на этихъ нормахъ возможность дѣйствовать въ извѣстныхъ предѣлахъ составляетъ ихъ *публичное право* въ субъективномъ смыслѣ. Право установленія или должности на опредѣленную сферу дѣйствій, относящихся къ отправленіямъ государственнаго начала, есть *компетенція* установленія или должности. Право дѣйствовать въ качествѣ агента органовъ государственнаго начала для установленія или должности, понятнымъ образомъ, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и *обязанность* ихъ. Компетенція установленій и должностей должна быть опредѣляема нормами, вытекающими изъ творческой или законодательной функціи государственнаго начала; въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ въ императорской Франціи, компетенція установленій опредѣлялась правительственными постановленіями, т. е. нормами, вытекающими изъ исполнительной функціи государственнаго начала, такое явленіе только свидѣтельствовало о неискренности государственнаго устройства, прикрывавшагося такъ-называемыми конституціонными формами, между тѣмъ какъ по своей сущности оно было абсолютизмомъ. Правительственныя постановленія, на основаніи закона, могутъ опредѣлять только частности и подробности въ вопросѣ о компетентности. Такъ-какъ установленія предназначены, въ томъ или другомъ объемѣ, проводить въ дѣйствительную жизнь волю органовъ государственнаго начала, а явленія этой жизни чрезвычайно разнообразны и измѣнчивы, то въ высшей степени трудно, даже невозможно, опредѣлить до малѣйшихъ подробностей и на всѣ случаи законами и правительственными постановленіями объемъ компетенціи установленій. Лица, ихъ составляющія, должны обладать умѣньемъ, талантомъ понимать самую сущность направленія органовъ государственнаго начала, духъ ихъ дѣятельности для того, чтобы не превысить своей компетенціи въ отношеніи къ частнымъ лицамъ и другимъ агентамъ какъ главнаго, такъ и второстепенныхъ органовъ, или, на-

оборотъ, не съузить границы обязательной своей дѣятельности въ томъ предположеніи, что извѣстное дѣйствіе выходитъ за предѣлы ихъ компетенціи. Конечно, нельзя всегда разсчитывать на такое вполнѣ ясное пониманіе всѣми установленіями границъ, до которыхъ въ отдѣльныхъ случаяхъ можетъ простираться ихъ компетенція; потому по вопросу о ней возможны столкновенія какъ между самими установленіями, такъ и между ними съ одной стороны и частными лицами—съ другой. Нарушеніе установленіемъ компетенціи имѣетъ слѣдствіемъ отвѣтственность его предъ органомъ государственнаго начала, агентомъ котораго оно является. Такимъ образомъ подъ отвѣтственностью установленія ничего другого нельзя понимать какъ совокупность извѣстныхъ послѣдствій, наступающихъ для него въ силу принесенной кѣмъ-либо жалобы или обвиненія въ нарушеніи имъ своей компетенціи по неясному пониманію границъ ея. Всякаго другого рода нарушенія агентами органовъ государственнаго начала своихъ обязанностей, сознательно совершенныя ими вопреки закону или правительственному постановленію, подвергаютъ ихъ обыкновенной отвѣтственности передъ судомъ и составляютъ лишь одинъ изъ видовъ преступленій или проступковъ, которые могутъ быть совершены отдѣльными лицами; такъ-какъ эти преступленія и проступки относятся къ служебной дѣятельности частныхъ лицъ, то могутъ быть названы служебными.

Исполненіе, какъ одна изъ функцій государственнаго начала, имѣетъ предметомъ, какъ мы видѣли, три главныя сферы: организацію государства, его хозяйство и управленіе; послѣднее является главнѣйшей цѣлью дѣятельности государственнаго начала. Дѣйствуя въ этой сферѣ, оно осуществляетъ свое назначеніе; первыя двѣ сферы дѣйствій составляютъ только необходимое условіе для возможности дѣйствованія въ послѣдней. Агенты органовъ государственнаго начала, какъ необходимыя орудія, при помощи которыхъ органы дѣйствуютъ, распредѣляются соотвѣтственно этимъ тремъ сферамъ. Въ каждой изъ сферъ, въ особенности въ послѣдней, возможны и даже неизбѣжны подраздѣленія, которыя вызываютъ такія же подраздѣленія и агентовъ. Дѣятельность государственнаго начала въ отношеніи къ пространству можетъ простираться, во-первыхъ, на все государство, во-вторыхъ на отдѣльныя его части, общественныя группы, объемъ которыхъ опредѣляется или территоріальнымъ элементомъ, какъ въ земствахъ и общинахъ, или моментомъ личнаго участія, личной принадлеж-

ности къ извѣстной группѣ, какъ въ сословіяхъ, корпораціяхъ, свободныхъ союзахъ. Эти группы могутъ, при благопріятныхъ для ихъ развитія условіяхъ, сами быть второстепенными органами государственнаго начала; во всякомъ случаѣ достигаютъ ли онѣ такого значенія, или нѣтъ, регулирующая дѣятельность государственнаго начала касается ихъ. Отсюда возникаетъ необходимость раздѣленія агентовъ, т. е. установленій и должностей, по пространству, которое обнимаетъ поручаемая имъ дѣятельность. При раздѣленіи агентовъ обыкновенно не принимается въ соображеніе регулирующая дѣятельность государственнаго начала по отношенію къ группамъ, основаннымъ на моментѣ личной принадлежности, исключая того случая, когда эти группы сами являются органами государственнаго начала; дѣленіе агентовъ основывается лишь на территоріальномъ элементѣ. Дѣленія эти отличаются разнообразіемъ и нерѣдко болѣе или менѣе случайнымъ характеромъ въ отдѣльныхъ государствахъ; но постоянною основой для нихъ всегда служатъ: цѣлое государство, земство и отдѣльное поселеніе, т. е. община. Независимо однако отъ различій, существующихъ между агентами государственнаго начала по роду и пространству ихъ дѣятельности, всѣ они имѣютъ значеніе установленій (Die Behörden), состоящихъ изъ одной или многихъ должностей. Въ общепринятой терминологіи науки о государствѣ установленія называютъ органами государственной власти. Мы рѣшились измѣнить эту терминологію, такъ-какъ она, по нашему мнѣнію, способствуетъ усиленію той запутанности въ основныхъ понятіяхъ, входящихъ въ государственныя науки, которая и безъ того уже довольно значительна. Но каковы бы ни были принятые термины, сущность дѣла заключается въ томъ, что установленія являются орудіями дѣятельности той силы, которой мы придали названіе государственнаго начала. Понятіе о государственномъ началѣ, его органахъ и постепенномъ развитіи организаціи должно считаться рѣшительнымъ моментомъ для опредѣленія понятій установленія, должности, государственной службы. Если противополагать государство обществу, если въ самоуправленіи земствъ, общинъ и свободныхъ союзовъ видѣть проявленіе самостоятельной дѣятельности этого общества, какъ явленія, существующаго независимо отъ государства, то подъ установленіемъ и должностью придется, конечно, разумѣть только орудія дѣятельности государства, или, говоря проще, центральнаго правительства. Обыкновенно такъ и понимаютъ дѣло. Оно представляется однако въ совершенно дру-

томъ видѣ, если на государство смотрѣть какъ на то же общество, только имѣющее свое независимое отъ другихъ обществъ государственное начало, которое есть не болѣе какъ одна изъ многихъ силъ, дѣйствующихъ въ обществѣ. Самоуправляющіяся общественныя группы, каковы: земства, общины и свободные союзы, тогда нельзя уже принимать за нѣчто отдѣльное, даже до нѣкоторой степени противоположное государству: они не могутъ тогда представиться ничѣмъ инымъ какъ только óрганами государственнаго начала, дѣятельность которыхъ распространяется не на цѣлое государство, а лишь на части его. Понятно, что тогда не будетъ никакого раціональнаго основанія отказывать этимъ второстепеннымъ óрганамъ государственнаго начала въ возможности имѣть необходимыя орудія дѣятельности въ видѣ установленій и должностей; между этими послѣдними съ одной стороны и установленіями или должностями главнаго óргана государственнаго начала—съ другой не существуетъ на дѣлѣ никакого принципіальнаго различія; всякое различіе между ними будетъ, такимъ образомъ, чисто условное, временное, или просто придуманное, но не реальное. Въ наукѣ о государствѣ, правда, иногда принимаютъ терминъ „установленіе" для обозначенія орудій дѣятельности óргановъ самоуправленія, напр. общинъ (Bülau, Die Behörden in Staat und Gemeinde), но эти орудія не считаются установленіями, служащими дѣлу государства. Такимъ образомъ до сихъ поръ наука относила понятіе установленія, должности къ государству, какъ явленію, существующему независимо отъ общества, въ сущности связывала эти понятія съ идеей центральнаго правительства. Само-собой разумѣется, что эта точка зрѣнія у конституціоналистовъ получаетъ гораздо болѣе, чѣмъ у писателей другихъ лагерей, видимыхъ оправданій своей истинности, такъ-какъ ученіе о конституціонной монархіи во всякомъ случаѣ основывается на идеѣ о противоположности между правительствомъ и представителями общества. Но обыкновенно писатели, принадлежащіе къ конституціонной партіи, одинаково относятъ къ системѣ установленій всѣхъ, безъ различія, агентовъ правительства. Штейнъ въ этомъ отношеніи поступаетъ рѣшительнѣе. Въ организмѣ правительства въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. именно въ томъ, чтó мы называемъ агентами исполненія, какъ одной изъ функцій государственнаго начала, онъ различаетъ два элемента: систему министерствъ и систему установленій (Vollz. Gew. I, S. 248 fg). Различіе это онъ считаетъ достояніемъ новой эпохи въ исторіи государственнаго развитія европейскихъ народовъ,—

эпохи, характеризующейся тѣмъ, что въ ней законодательство выступаетъ какъ самостоятельный организмъ относительно исполнительной власти, иначе говоря—достояніемъ конституціонно-монархической формы государственнаго устройства. Въ ней только возникаетъ вопросъ о гармоніи между управленіемъ и законодательствомъ какъ въ духѣ, т. е. въ общемъ направленіи, такъ и въ подробностяхъ—въ отдѣльныхъ проявленіяхъ дѣятельности; за недостатокъ согласія въ управленіи съ законодательствомъ должны нести *отвѣтственность* агенты исполненія; на различіи характера этой отвѣтственности основывается и разница между министерствами и установленіями: первыя отвѣчаютъ за соотвѣтствіе общаго направленія въ исполнительной дѣятельности съ духомъ законодательства, вторыя—за соотвѣтствіе дѣятельности въ своей должностной сферѣ съ отдѣльными постановленіями закона. Очевидно, что теорія о различіи между министерствами и установленіями, вызываемая неодинаковыми свойствами ихъ отвѣтственности, примѣнима не ко всякому государству, а только къ конституціонной монархіи, да и въ ней является, собственно говоря, натяжкой. Отвѣтственность министровъ можетъ быть или юридическою, или политическою. Перваго рода отвѣтственность, подобно всякому установленію, несетъ каждый министръ при всякой формѣ государственнаго устройства, въ томъ случаѣ, когда онъ, по неясному пониманію, превышаетъ границы своей компетенціи или бездѣйствуетъ въ томъ предположеніи, что извѣстный актъ дѣятельности выходитъ изъ предѣловъ его компетенціи. Если министръ сознательно въ своей должностной сферѣ дѣйствуетъ вопреки закону, то онъ совершаетъ преступленіе или проступокъ по должности. Въ силу той противоположности, которая существуетъ въ конституціонной монархіи между правительствомъ и народными представителями, изъ обоихъ этихъ видовъ отвѣтственности министровъ, какъ установленія и какъ отдѣльнаго должностного лица, возникъ новый видъ отвѣтственности политической, наступающей въ тѣхъ случаяхъ, когда образъ дѣйствія правительства находится въ рѣшительномъ противорѣчіи какъ съ духомъ законодательства, такъ и съ отдѣльными его постановленіями. При полномъ единствѣ, при нормальныхъ отношеніяхъ между законодательною и исполнительною функціями государственнаго начала не можетъ идти рѣчь объ особой отвѣтственности министровъ въ техническомъ смыслѣ, какой придается ему конституціонною монархіей, гдѣ возможно представить себѣ

министерство, являющееся проводникомъ не того направленія, котораго держится народное представительство, а совершенно противоположнаго, раздѣляемаго главой государства. Итакъ политическая отвѣтственность министерства есть только одинъ изъ многихъ коррективовъ, придуманныхъ для усовершенствованія конституціоннаго механизма. Но такъ-какъ сущность установленія основывается не на отвѣтственности его, которая есть не болѣе какъ гарантія правильнаго образа дѣйствій, а на необходимости óрганамъ государственнаго начала имѣть агентовъ для проведенія въ жизнь своихъ цѣлей, то нѣтъ никакого повода выдѣлять министерства изъ системы установленій, какъ нѣчто особое, потому лишь, что ихъ отвѣтственность имѣетъ особый характеръ. Потому понятіе объ установленіи, принимаемое прежними писателями (Bülau, Die Behörden, S. 202; Gerstner, Die Grundlehren der Staats verwaltung, I B., S. 171), можно считать ближе подходящимъ къ истинѣ.

Система агентуры óргановъ государственнаго начала должна имѣть одинаковыя общія основанія для всѣхъ государствъ, хотя въ частностяхъ отдѣльныя государства представляютъ значительныя отклоненія отъ общихъ нормъ. Эти отклоненія объясняются, во 1-хъ, обстоятельствами историческаго развитія государствъ, выдвинувшими въ однихъ на первый планъ стремленіе къ централизаціи, въ другихъ напротивъ—идею самостоятельности мѣстныхъ установленій и должностей, или въ однихъ государствахъ сосредоточившихъ всю дѣятельность государственнаго начала въ центральномъ его óрганѣ, въ другихъ способствовавшихъ развитію самоуправленія. Другою причиной неодинаковости въ подробностяхъ организаціи агентовъ óргановъ государственнаго начала являются мѣстныя особенности отдѣльныхъ государствъ, какъ-то: ихъ географическое положеніе, пространство, разнообразіе владѣній, состоящихъ изъ материка, острововъ, морскихъ береговъ и т. п. Самое существенное условіе, производящее различіе въ организаціи агентуры между отдѣльными государствами, заключается въ томъ: существуетъ ли въ государствѣ одинъ главный, центральный óрганъ государственнаго начала, или на ряду съ нимъ, хотя и въ подчиненномъ къ нему отношеніи, допускается существованіе óргановъ второстепенныхъ или самоуправленіе. Основныя начала организаціи агентуры можно представить въ слѣдующемъ видѣ: исполненіе, какъ одна изъ функцій государственнаго начала, своимъ первоначальнымъ источникомъ имѣетъ óрганъ госу-

дарственнаго начала, которому принадлежитъ верховный надзоръ за соотвѣтствіемъ дѣйствительнаго исполненія съ мыслью, лежащею въ основѣ творческой дѣятельности государственнаго начала, т. е. съ духомъ законодательства. Но дѣйствительное исполненіе, т. е. приложеніе къ самой жизни общихъ нормъ, заключающихся въ законодательствѣ, возлагается на агентовъ органа государственнаго начала. Прежде всего въ дѣятельности этихъ агентовъ нужно сохранить единство, такъ-какъ безъ него не осуществимо единство въ дѣятельности самаго государственнаго начала. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ главнымъ органомъ этого начала является одно лицо, т. е. въ чистой монархіи, единство достигается тѣмъ, что глава государства самъ направляетъ дѣятельность агентовъ по исполненію къ одной цѣли; но тамъ, гдѣ главнымъ органомъ является или значительное общественное меньшинство, или цѣлое общество, имъ невозможно самимъ непосредственно руководить дѣйствіями агентовъ и направлять ихъ къ одной цѣли; невозможность эта очевидна даже и тогда, когда главный органъ дѣйствуетъ чрезъ многочисленныхъ представителей; здѣсь, стало быть, нужно поручить охраненіе единства въ дѣйствіяхъ разнообразныхъ агентовъ, общее руководство ими особому субъекту (отдѣльному лицу или немногочисленной коллегіи). Этотъ субъектъ, стоящій во главѣ исполненія, долженъ быть отвѣтственъ передъ главнымъ органомъ государственнаго начала или его представителями. Затѣмъ всѣ установленія, по пространству ихъ дѣятельности, распредѣляются на три степени. Первую составляютъ *центральныя*, высшія или государственныя установленія, имѣющія значеніе агентовъ главнаго органа государственнаго начала по отношенію къ цѣлому государству. Вторая степень—это установленія *земскія*, въ томъ смыслѣ, что ихъ дѣятельность, какъ агентовъ органовъ государственнаго начала (главнаго или второстепенныхъ), относится къ той административной единицѣ, къ той части государства, которая вообще сводится къ земству, хотя въ различныхъ государствахъ носитъ не одинаковыя названія (графство, департаментъ, провинція, губернія) и иногда представляетъ собою не историческимъ путемъ или при помощи естественныхъ условій создавшуюся часть государства, а искусственно, подъ вліяніемъ соображеній администраціи, образовавшуюся единицу. Для большаго удобства въ распредѣленіи исполнительной дѣятельности такія земства или соотвѣтствующіе имъ административные округи часто подраздѣляются на меньшія единицы (де-

партаменты на округи—arrondissements, которые въ извѣстномъ отношеніи дробятся на кантоны, провинціи на округи—Bezirke—, губерніи на уѣзды), для которыхъ существуютъ свои установленія. Эти послѣднія, впрочемъ, не представляютъ собою необходимое явленіе, основанное на самой сущности дѣла. Тѣ установленія, которыя мы обозначили именемъ земскихъ, обыкновенно называются *средними*, такъ-какъ районъ ихъ дѣйствій представляетъ какъ бы среднюю административную единицу между цѣлымъ государствомъ и отдѣльнымъ поселеніемъ, какова община. Наконецъ, третья необходимая степень установленій—это *мѣстныя* установленія въ точномъ смыслѣ этого слова, т. е. тѣ агенты исполненія, которые служатъ орудіями органовъ государственнаго начала въ единичныхъ поселеніяхъ, именно въ отдѣльныхъ городскихъ и сельскихъ общинахъ. Такъ-какъ исполнительная функція государственнаго начала относится или къ государственному устройству, или къ государственному хозяйству, или наконецъ къ государственному управленію, то и агенты его или установленія всѣхъ трехъ степеней точно также должны распредѣляться по этимъ тремъ сферамъ и подраздѣляться соотвѣтственно имъ. Центральныя установленія представляются въ современныхъ государствахъ *министерствами*. Исполнительная дѣятельность въ сферѣ государственнаго устройства выражается прежде всего въ общемъ надзорѣ за агентами и въ назначеніи на должности. Верховный надзоръ и самый актъ назначенія должны быть предоставлены главѣ исполнительной функціи въ государствѣ; но такъ-какъ надзоръ для своей дѣйствительности долженъ проникать во всѣ степени агентуры, долженъ представлять, слѣдовательно, извѣстную градацію, то онъ и организуется въ видѣ іерархическаго подчиненія низшихъ установленій тѣмъ, которыя занимаютъ въ іерархіи непосредственно высшую ступень за ними, т. е. установленій мѣстныхъ—земскимъ, этихъ послѣднихъ—центральнымъ. Тому же порядку долженъ слѣдовать процессъ рекомендаціи или представленія къ замѣщенію должностей, хотя онъ не исключаетъ возможности и прямого назначенія даже на подчиненныя должности главою исполненія, или, наоборотъ, права прямого назначенія, осуществляемаго высшими установленіями относительно низшихъ должностей. Такимъ образомъ два вида исполнительной дѣятельности въ области государственнаго устройства, принадлежа въ своемъ конечномъ проявленіи главѣ исполненія, въ дальнѣйшихъ развѣтвленіяхъ распредѣляются, слѣдуя іерархической постепенности,

между отдѣльными установленіями, какъ агентами особыхъ вѣтвей исполненія. Организація военныхъ силъ страны и международныхъ сношеній должна относиться къ сферѣ государственнаго устройства; потому исполненіе въ этихъ областяхъ является также дѣятельностью, входящею въ область государственнаго устройства. Эта дѣятельность сосредоточивается въ министерствахъ военномъ (въ государствахъ, имѣющихъ значительныя морскія силы, кромѣ того, морскомъ) и иностранныхъ дѣлъ. Исполненіе въ отрасли государственнаго хозяйства организуется въ видѣ министерства финансовъ, изъ котораго можетъ быть выдѣленъ государственный контроль, какъ особое центральное установленіе, предназначенное для наблюденія за правильностью счетоводства во всѣхъ установленіяхъ, служащихъ агентами главнаго органа государственнаго начала.—Въ области государственнаго управленія исполненіе распадается на двѣ большія сферы: попеченій государства о правѣ или юстиціи и обширную сферу внутренняго управленія. Къ исполнительной дѣятельности, обнимающей попеченія о правѣ, должно относить, какъ выше мы убѣдились, и полицію; потому исполненіе, на сколько оно относится къ попеченіямъ о правѣ, сосредоточивается въ двухъ высшихъ установленіяхъ: министерствѣ полиціи и министерствѣ юстиціи. Послѣднее обыкновенно осуществляетъ общій надзоръ за судебными установленіями и право рекомендаціи для замѣщенія судебныхъ должностей. Къ числу центральныхъ установленій въ сферѣ юстиціи надо отнести и кассаціонный судъ, дѣйствующій для цѣлаго государства.—Наконецъ исполнительная функція государственнаго начала, по отношенію къ многосложнымъ и разнообразнымъ задачамъ внутренняго управленія, должна сосредоточиваться въ отдѣльномъ центральномъ установленіи, которое правильнѣе было бы назвать министерствомъ внутреннихъ дѣлъ; но именно, благодаря многосложности задачъ внутренняго управленія, исполнительная дѣятельность по нему нигдѣ не ограничивается однимъ только министерствомъ, а распредѣляется по нѣсколькимъ, соотвѣтственно главнѣйшимъ вѣтвямъ внутренняго управленія; такими вѣтвями могутъ быть признаны: 1) народное хозяйство въ его различныхъ отрасляхъ, 2) народное образованіе, религіозныя отношенія и 3) то, что Штейнъ называетъ общественнымъ управленіемъ (Vollz. Gew. I. 267, 271). Сюда слѣдуетъ отнести попеченіе о народонаселеніи, сохраненіи общественнаго здоровья, объ общественномъ продовольствіи и призрѣніи, регулированіе поземельныхъ отношеній и существующихъ отношеній

между отдѣльными общественными классами (соціальные вопросы) и наконецъ надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправленія. Соотвѣтственно этимъ тремъ главнымъ вѣтвямъ, министерство внутреннихъ дѣлъ можетъ распадаться на три самостоятельныя министерства: 1) народнаго хозяйства, 2) народнаго образованія и религіозныхъ дѣлъ и 3) собственно министерство внутреннихъ дѣлъ. Возможны и дальнѣйшія подраздѣленія въ этихъ центральныхъ установленіяхъ по внутреннему управленію, но при этомъ, по справедливому замѣчанію Штейна (ibid., S. 267), надобно остерегаться, чтобы не доводить дробленіе предметовъ по министерствамъ до крайности, т. е. не создавать отдѣльныя министерства изъ простыхъ частей (департаментовъ, отдѣленій) одного министерства. Понятно, что въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ центральныхъ установленій постоянно должно сохраняться единство направленія; такое единство нужно не для одной конституціонной монархіи, гдѣ оно составляетъ необходимое условіе политической отвѣтственности министерства (т. е. всѣхъ министровъ вмѣстѣ взятыхъ), но и при всякой другой формѣ государственнаго устройства. Сохраненіе единства достигается учрежденіемъ *совѣта министровъ*.—Таковы существенныя черты организаціи центральныхъ агентовъ исполненія. Значительныя видоизмѣненія этихъ основныхъ началъ представляетъ устройство центральныхъ установленій въ Англіи. По формѣ своей они сохранили вполнѣ черты своего историческаго происхожденія, какъ агенты, назначенные для осуществленія прерогативъ короны, но по сущности они едвали отличаются отъ министерствъ континентальныхъ государствъ Европы. Потому на этотъ разъ трудно согласиться съ Гнейстомъ, этимъ глубокимъ знатокомъ англійскаго государственнаго устройсва и управленія, осуждающимъ, какъ безплодную, попытку группировать части административнаго организма Англіи по образцу французскихъ министерствъ (Gneist. Das Engl. Verwaltsr. II, Aufl. B. II, S. 679). Точно также нельзя признать правильнымъ и мнѣніе Штейна, который находитъ англійскія министерства совершенно несходными съ министерствами другихъ государствъ Западной Европы именно потому, что въ Англіи нѣтъ установленій въ томъ узкомъ смыслѣ, какъ понимаетъ авторъ, т. е. въ смыслѣ агентовъ центральнаго органа государственнаго начала, дѣйствующихъ въ отдѣльныхъ частяхъ государства, и что тамъ установленія замѣняются системой самоуправленія (Vollz. G. I, S. 262). Штейнъ утверждаетъ, что Англія до сихъ поръ

видитъ въ министрахъ „совѣтниковъ короны“. Эти совѣтники однако вполнѣ зависятъ не отъ короны, а отъ парламента; они на дѣлѣ являются агентами парламента, какъ органа государственнаго начала. Несуществованіе въ Англіи отвѣтственности министровъ за дѣйствія установленій понятно, потому-что министры—агенты главнаго органа, а установленія, организованныя по системѣ самоуправленія—агенты второстепенныхъ органовъ государственнаго начала. Отступленія отъ общихъ европейскихъ основаній въ распредѣленіи и названіяхъ центральныхъ установленій Англіи объясняются, конечно, исторіей государственнаго развитія страны и тою привязанностью къ стариннымъ установившимся формамъ, которая характеризуетъ англійскій народъ.—Что касается до установленій среднихъ (земскихъ) и мѣстныхъ, то въ ихъ организаціи замѣчается существенная разница, зависящая отъ того: дѣйствуютъ ли въ государствѣ второстепенные органы государственнаго начала, т. е. допускается ли самоуправленіе или нѣтъ, такъ-что въ организаціи среднихъ и мѣстныхъ установленій должно различать двѣ системы: одну, основанную на сосредоточеніи всего исполненія въ главномъ органѣ и его агентахъ, и другую, основанную на самоуправленіи. Количество среднихъ установленій, служащихъ агентами главнаго органа государственнаго начала, и объемъ ихъ компетенціи также зависятъ отъ размѣровъ дѣятельности, предоставленной органамъ самоуправленія. При отсутствіи этихъ послѣднихъ или при крайне-узкой сферѣ ихъ дѣятельности необходимы агенты главнаго органа, долженствующіе дѣйствовать въ отдѣльныхъ частяхъ, на которыя подраздѣляется государство (въ земствахъ съ ихъ различными подраздѣленіями и общинахъ) по всѣмъ сферамъ исполненія. Общій надзоръ за правильностью дѣйствій агентовъ въ большихъ административныхъ округахъ обыкновенно сосредоточивается въ одномъ лицѣ—*начальникѣ* округа, при которомъ можетъ находиться *совѣтъ*. Государственное хозяйство и контроль имѣютъ соотвѣтственныя среднія и мѣстныя установленія, полиція—также, судъ организуется въ видѣ судебнаго установленія, являющагося второю или высшею инстанціей. При этомъ надобно замѣтить, что въ отношеніи къ суду и нѣкоторымъ вѣтвямъ внутренняго управленія, наприм. народному образованію, путямъ сообщенія, точно такъ же какъ и въ отношеніи къ военной организаціи, раздѣленіе государства на крупныя административныя единицы и ихъ подраздѣленія во многихъ государствахъ не совпадаютъ съ общимъ административнымъ

дѣлепіемъ. При отсутствіи органовъ самоуправленія или при незначительномъ кругѣ дѣйствій, имъ предоставленномъ, все внутреннее управленіе въ отдѣльныхъ частяхъ страны поручается агентамъ главнаго органа государственнаго начала. Понятно, что при такомъ положеніи должно существовать весьма большое число установленій и должностей, на которыя возлагается выполненіе разнообразныхъ задачъ внутренняго управленія.. Народное хозяйство въ его многочисленныхъ проявленіяхъ, общественное образованіе, всѣ такъ-называемые соціальные вопросы, мѣры относительно народонаселенія—все это нуждается въ агентахъ главнаго органа государственнаго начала. Въ иномъ видѣ представляется дѣло, когда задачи внутренняго управленія выполняются болѣе или менѣе самостоятельно дѣйствующими второстепенными органами государственнаго начала. Тогда собственно исполнительная дѣятельность возлагается уже на агентовъ этихъ органовъ, назначеніе которыхъ, понятно, то же самое, что и агентовъ главнаго органа, и которые потому также должны имѣть полное право носить имя установленій и должностей. При самоуправленіи, смотря конечно по большей или меньшей широтѣ его, задача агентовъ главнаго органа, т. е. среднихъ и мѣстныхъ правительственныхъ установленій, по отношенію къ внутреннему управленію сводится преимущественно лишь къ общему надзору.

Установленія и должности есть, такъ сказать, та матеріальная основа, та почва, на которой развивается дѣятельность лицъ, призванныхъ быть агентами органовъ государственнаго начала. Лицо, на которое возлагается должность органомъ государственнаго начала или отъ его имени высшимъ агентомъ его, есть *должностное лицо* или *чиновникъ*. Послѣднее названіе представляетъ собой терминъ, усвоенный только нашимъ законодательствомъ и русскимъ языкомъ, такъ-какъ законодательство, со времени Петра Великаго и его знаменитой табели о рангахъ, связало понятіе должности съ идеей о рангѣ, классѣ или чинѣ, въ которомъ состоитъ должность. Какъ ни безразлично, по видимому, то или другое слово, обозначающее понятіе, но оно можетъ до извѣстной степени отражать взглядъ общества на преимущественную важность той или другой стороны опредѣляемаго словомъ отношенія. Дѣятельность, составляющая выполненіе должности, есть *государственная служба*. Такимъ образомъ характеристическій признакъ государственной службы заключается въ томъ, что она является дѣятельностью, посвященною государственному началу, съ по-

мощью которой его органы выполняютъ свое спеціальное назначеніе въ подлежащихъ ихъ вѣдѣнію отдѣльныхъ сферахъ общественной жизни. Отсюда вытекаетъ тотъ выводъ, что понятіе должностного лица и служащаго лица совпадаютъ. Между тѣмъ, какъ мы видѣли, многіе писатели различаютъ эти два понятія, предполагая возможность служить государству и не быть должностнымъ лицомъ. Такой взглядъ является результатомъ неяснаго пониманія государства. Всякое общество, имѣющее свое самостоятельное государственное начало, есть государство; въ этомъ смыслѣ, конечно, всякая дѣятельность на пользу общества есть государственная служба; но если мы уединимъ тотъ особый элементъ, присутствіе котораго дѣлаетъ общество государствомъ, если мы выдѣлимъ мысленно эту силу, называемую государственнымъ началомъ, то станетъ совершенно ясно, чтó нужно понимать подъ государственною службой. Съ этой точки зрѣнія лицо, незанимающее должности, не есть служащее лицо. Далѣе характеристическою чертой должности считаютъ прочность и продолжительность той жизненной задачи, которая выполняется должностью, какъ орудіемъ правительственной воли, такъ-что временныя порученія, возлагаемыя на извѣстное лицо органомъ государственнаго начала, не составляютъ должности, и дѣятельность по выполненію ихъ не должна быть принимаема за государственную службу. Съ нашей точки зрѣнія такой взглядъ также невѣренъ. Среди явленій общественной жизни могутъ быть такія, которыя возникаютъ временно, представляютъ интересы хотя можетъ быть и очень существенные, но скоропреходящіе; такія явленія способны однако вызывать регулирующую дѣятельность государственнаго начала, и органы его нуждаются въ этомъ случаѣ во временныхъ исполнителяхъ своихъ предположеній; сущность дѣятельности этихъ исполнителей ничѣмъ, кромѣ непродолжительности, не отличается отъ дѣятельности постоянныхъ агентовъ. Подобныя порученія можно называть *временными должностями*. Различіе между ними и должностями постоянными можетъ относиться лишь къ извѣстнымъ послѣдствіямъ, соединяемымъ съ государственною службой для служащихъ, наприм. къ количеству и способу вознагражденія, къ правамъ на рангъ и т. п., но далѣе не должно идти. Если установленія и должности являются одинаково агентами какъ главнаго, такъ и второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, то нѣтъ никакого логическаго основанія исключать изъ числа должностныхъ лицъ агентовъ самоуправленія и ихъ дѣятель-

ность, посвященную выполненію возложенныхъ на нихъ должностей, не признавать за государственную службу. Въ настоящее время ни законодательство, ни наука не считаютъ дѣятельность агентовъ общиннаго и земскаго самоуправленія за государственную службу въ общепринятомъ смыслѣ; самое названіе должностного лица не прилагается къ нимъ. Постоянно и вездѣ, какъ въ законодательныхъ кодексахъ, такъ и въ трудахъ писателей, встрѣчаемся мы съ идеей должностного лица какъ агента правительства въ томъ узкомъ смыслѣ, какой выработался для этого понятія въ конституціонной монархіи. Для непредубѣжденнаго взгляда рождается однако при этомъ вопросъ: почему тѣ же самыя задачи внутренняго управленія, если онѣ выполняются агентами главнаго органа государственнаго начала, составляютъ содержаніе должности или установленія и дѣятельность исполнителей является службой государству, между тѣмъ какъ въ томъ случаѣ, когда выполненіе этихъ задачъ совершается чрезъ агентовъ второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, понятія должности, установленія и государственной службы оказываются непремѣнимыми. Если извѣстныя задачи, на которыя обращена дѣятельность государственнаго начала, наприм. внутреннее управленіе, при наличности необходимыхъ условій, могутъ быть лучше рѣшаемы посредствомъ второстепенныхъ органовъ, при помощи самоуправленія, то изъ этого еще не слѣдуетъ, что отъ агентовъ этихъ органовъ требуются совершенно иныя свойства, чѣмъ отъ должностныхъ лицъ, дѣйствующихъ именемъ центральнаго правительства. Если этимъ послѣднимъ нужны спеціальныя знанія, основательная и продолжительная подготовка къ извѣстному роду службы, то едва ли кто станетъ отрицать, что тѣ же свойства по меньшей мѣрѣ желательны и для агентовъ самоуправленія. Точно также извѣстныя выгоды положенія и званія, которыя необходимо соединяются съ государственною службой въ общепринятомъ значеніи, составляетъ далеко не лишнее условіе и для такъ-называемой общественной службы, т. е. для дѣятельности агентовъ самоуправленія. При существующей организаціи общинныхъ и земскихъ должностей недостатокъ въ иныхъ случаяхъ обезпечивающаго содержанія должностныхъ лицъ какъ бы вознаграждается тѣмъ, что служба не составляетъ для нихъ исключительнаго призванія, ихъ профессіи; въ однѣхъ странахъ должности по самоуправленію замѣщаются людьми зажиточными (тамъ, гдѣ въ томъ или въ другомъ видѣ самоуправленіе носитъ аристократическій

характеръ), въ другихъ частая смѣна выборныхъ должностныхъ лицъ не слишкомъ отрываетъ ихъ отъ обычныхъ занятій, составляющихъ профессію и дающихъ средство къ жизни. Наконецъ есть такія должности по самоуправленію, съ которыми соединяется опредѣленное, иногда весьма значительное содержаніе. Тутъ все различіе между агентами правительства и агентами самоуправленія относительно вознагражденія за трудъ сводится къ совершенно-несущественному вопросу о томъ—изъ какихъ источниковъ назначается это вознагражденіе; въ одномъ случаѣ оно идетъ изъ общихъ государственныхъ доходовъ, въ другомъ—изъ суммъ, составляющихъ собственность общины или земства. Въ томъ случаѣ, когда агенты второстепенныхъ органовъ государственнаго начала служатъ безмездно, когда служба не составляетъ для нихъ жизненнаго призванія, тогда позволительно сомнѣваться, выигрываетъ ли дѣло самоуправленія при существующихъ способахъ назначенія или избранія агентовъ его, не страдаетъ ли оно отъ отсутствія у этихъ послѣднихъ, по крайней мѣрѣ въ значительной части случаевъ, необходимыхъ спеціальныхъ свѣдѣній, которыя едва ли могутъ быть замѣнены преданностью мѣстнымъ интересамъ и практически пріобрѣтеннымъ знаніемъ мѣстныхъ условій. Изъ этого однако не слѣдуетъ заключать, что самоуправленіе есть менѣе удобный способъ осуществленія того назначенія, которое должно выполнить государственное начало, чѣмъ управленіе чиновническое, т. е. посредствомъ агентовъ главнаго органа государственнаго начала. Единственный выводъ изъ всего сказаннаго тотъ, что настоящая организація самоуправленія и практикуемые нынѣ способы замѣщенія агентовъ его не могутъ считаться вполнѣ удовлетворительными и достигающими цѣли, что они должны быть улучшены въ извѣстномъ направленіи. Возможность такого улучшенія въ будущемъ нельзя относить къ числу иллюзій и неосуществимыхъ надеждъ. Настоящая организація органовъ самоуправленія въ большинствѣ государствъ, имъ пользующихся, существующее соединеніе активнаго и пассивнаго права выбора въ должности главнымъ образомъ съ имущественнымъ цензомъ отражаетъ на себѣ, подобно организаціи главнаго органа государственнаго начала, сильное вліяніе прежнихъ и существующихъ теперь соціальныхъ условій и отношеній между общественными классами. Такимъ образомъ ни въ теоретическомъ, ни въ практическомъ смыслѣ невозможно ограничивать понятія должности, должностного лица и государственной службы только агентами главнаго органа

государственнаго начала или, какъ обыкновенно говорятъ, чиновниками правительства. Общераспространенная точка зрѣнія на государственную службу и на должностное лицо исключительно какъ на агента правительства есть наслѣдіе, доставшееся современному западно-европескому обществу отъ стараго порядка, сохраняющее свое значеніе благодаря отчасти и тому скрытому антагонизму, который лежитъ въ основѣ конституціонно-монархической формы, пока она не усвоила себѣ характеръ парламентаризма. Изъ противоположенія между правительствомъ и органами самоуправленія, сводимаго обыкновенно къ противоположности между государствомъ и обществомъ, дѣйствительно должно вытекать убѣжденіе, что дѣятели въ сферѣ земскаго и общиннаго самоуправленія—слуги общества, а не государства. Но независимо отъ такой неправильной теоретической постановки вопроса, общепринятое воззрѣніе на государственную службу находитъ до нѣкоторой степени оправданіе или по крайней мѣрѣ объясненіе въ укоренившихся привычкахъ, настроеніи и образѣ дѣйствій чиновниковъ, какъ агентовъ правительства. Духъ бюрократизма, проникающій этотъ классъ въ континентальныхъ государствахъ Европы, стремленіе служить лицу, а не дѣлу, являющіеся въ свою очередь продуктомъ прежнихъ воззрѣній на службу, заставляютъ опасаться, что уравненіе агентовъ самоуправленія въ правахъ, положеніи и даже просто въ названіи съ агентами главнаго органа государственнаго начала или такъ-называемыми чиновниками, поведетъ первыхъ къ утратѣ независимости, деморализуетъ ихъ и лишитъ такимъ образомъ самоуправленіе всѣхъ его выгодъ и силы. Но, рано или поздно, старыя преданія будутъ позабыты, исчезнетъ также, вѣроятно, и тотъ дуализмъ, который существуетъ въ конституціонной монархіи, какъ временный фактъ, ожидающій того или другого разрѣшенія и которому теоретики своими неудачными толкованіями даютъ значеніе принципа. Вмѣстѣ съ этимъ разъяснятся и истинныя отношенія самоуправленія къ центральному правительству.—Что касается до свободныхъ союзовъ (Vereine), выполняющихъ задачи внутренняго управленія, то ихъ историческая роль только-что начинается, потому точное опредѣленіе ихъ отношеній, какъ второстепенныхъ органовъ государственнаго начала къ главному, должно быть предоставлено будущему, которое должно выяснить и значеніе ихъ агентовъ. Въ идеѣ и теперь, впрочемъ, нѣтъ основанія отказывать этимъ агентамъ въ правѣ быть причисленными къ классу служащихъ

государству лицъ.—Установленныя нами понятія должности и государственной службы даютъ возможность безъ особеннаго затрудненія разрѣшить вопросъ о томъ, какія профессіи не могутъ быть относимы къ государственной службѣ. Ясно, что всякая свободная дѣятельность, имѣющая цѣлью удовлетвореніе потребностей человѣка, пока она не направлена къ осуществленію назначенія государственнаго начала, есть дѣятельность частная, неимѣющая ничего общаго съ государственною службой. Въ большинствѣ общественныхъ профессій не возникаетъ никакого сомнѣнія относительно ихъ непринадлежности къ государственной службѣ. Но есть нѣкоторыя изъ нихъ, которыя, по своей природѣ, безспорно должны быть отнесены къ числу частныхъ занятій, удовлетворяющихъ потребностямъ отдѣльной личности, но которыя само государство, т. е. главный о́рганъ государственнаго начала, возводитъ въ государственную службу и совокупность дѣйствій одного лица, необходимо относящихся къ извѣстному кругу такихъ занятій, облекаетъ въ форму должности. Таковы профессіи адвокатовъ, нотаріусовъ, врачей, аптекарей и наконецъ преподавателей наукъ. Общество можетъ достигнуть такой высокой степени экономическаго и интеллектуальнаго развитія, что удовлетвореніе потребностей отдѣльныхъ его членовъ въ защитѣ оспариваемыхъ правъ, въ леченіи болѣзней и въ образованіи не будетъ встрѣчать никакихъ препятствій,—число дѣятелей, принимающихъ на себя удовлетвореніе этихъ потребностей, можетъ быть вполнѣ достаточно, предложеніе и спросъ совершенно уравновѣшены, однимъ словомъ можетъ находиться значительное число людей, посвящающихъ себя профессіямъ медика, защитника частныхъ правъ передъ судомъ и преподавателя. При этомъ должно имѣться въ виду, чтобы не одни только зажиточные классы общества, но всѣ безъ различія члены его имѣли возможность, въ случаѣ нужды, безпрепятственно прибѣгать къ помощи всѣхъ этихъ дѣятелей. Понятно, что такое положеніе есть идеалъ, который можетъ быть осуществленъ, вѣроятно, не въ близкомъ будущемъ и для осуществленія котораго потребуется соединенія весьма многихъ условій, проникающихъ во всѣ сферы и отношенія общественныя. Въ настоящее время идетъ рѣчь не болѣе какъ о томъ, чтобы государства приближались, сколько возможно, къ такому порядку. Относительно степени этого приближенія между ними существуетъ значительное различіе. Такъ въ однѣхъ странахъ есть уже довольно-значительное число людей, посвящаю-

щихъ свой трудъ вышеупомянутымъ профессіямъ; но ихъ услугами могутъ только пользоваться опять-таки люди, хотя въ извѣстной мѣрѣ, обезпеченные. между тѣмъ какъ огромное большинство, масса населенія безъ помощи регулирующей дѣятельности государственнаго начала была бы лишена возможности учиться. возстановлять здоровье въ случаѣ болѣзни и т. п. Итакъ въ большей части современныхъ государствъ на органахъ государственнаго начала лежитъ обязанность заботиться объ удовлетвореніи потребностей по крайней мѣрѣ массъ населенія въ образованіи, въ сохраненіи жизни и возстановленіи здоровья, въ судебной защитѣ. Нѣкоторыя изъ этихъ потребностей, какъ напр.—въ ученіи, въ извѣстныхъ государствахъ почти цѣликомъ и для всѣхъ классовъ общества удовлетворяются не иначе, какъ благодаря содѣйствію государственнаго начала; удовлетвореніе другихъ подобныхъ потребностей принимаетъ на себя государство только въ отношеніи къ бѣднѣйшимъ и вмѣстѣ съ тѣмъ многочисленнѣйшимъ классамъ общества. Регулирующая дѣятельность государственнаго начала въ сферѣ образованія, народнаго здоровья и т. п. распредѣляется между главными и второстепенными органами. Она выражается въ томъ, что органы государственнаго начала устраиваютъ учебныя заведенія, больницы и т. д. и приглашаютъ необходимыхъ для этихъ учрежденій дѣятелей, какъ напр. преподавателей, врачей. Такимъ образомъ эти лица, занятія которыхъ вообще принадлежатъ къ числу свободныхъ частныхъ профессій, становятся проводниками регулирующей дѣятельности государственнаго начала, или агентами его органовъ, и получаютъ значеніе должностныхъ лицъ; совокупность дѣйствій, совершаемыхъ ими по порученію органовъ государственнаго начала, принимаетъ характеръ должности, а ихъ трудъ признаётся государственною службой. Если подобному учрежденію, какъ учебное заведеніе или больница, въ лицѣ его необходимыхъ дѣятелей, самому предоставлено завѣдывать дѣлами, его касающимися, то оно получаетъ значеніе установленія, какъ агента органа государственнаго начала. Затѣмъ въ обществѣ можетъ все таки находиться извѣстное, даже значительное число лицъ, избравшихъ призваніе врача, преподавателя, судебнаго защитника частныхъ правъ, отправляющихъ свою дѣятельность не по приглашенію государства, а какъ свободную профессію. Качества труда этихъ лицъ, точно такъ же какъ и приглашенныхъ государствомъ дѣятелей въ этихъ сферахъ, имѣютъ до такой степени существенное

значеніе для членовъ общества, вліяя на жизнь, здоровье, умственное развитіе, честь и имущество ихъ, что государство должно не иначе предоставлять означеннымъ дѣятелямъ право практики, какъ убѣдившись въ ихъ способностяхъ и въ томъ, что они обладаютъ необходимыми знаніями. Здѣсь основанная на одной лишь конкурренціи, нерегулированная государственнымъ началомъ свобода всякаго отдѣльнаго лица предлагать обществу свои услуги имѣла бы смыслъ только при томъ предположеніи, что все общество состоитъ поголовно изъ людей одинаковаго развитія, могущихъ вполнѣ основательно оцѣнить достоинство предлагаемыхъ имъ услугъ. Убѣжденіе въ знаніи и способностяхъ людей, избирающихъ себѣ то или другое призваніе изъ означенныхъ выше, достигается посредствомъ испытаній, которыя, по порученію органовъ государственнаго начала, производятъ соискателямъ права на профессію прежде испытанные спеціалисты. Эти послѣдніе, конечно, являются агентами органовъ государственнаго начала, слѣдовательно должностными лицами, и несутъ такимъ образомъ государственную службу.—Въ подобномъ же отношеніи къ государству состоятъ дѣятели науки и искусства, этихъ по существу своему совершенно свободныхъ профессій, когда ученая и художественная производительность общества крайне-слаба и государство находитъ нужнымъ, посредствомъ своей инниціативы, возбуждать ее; въ этихъ видахъ оно организуетъ особыя учрежденія, цѣль которыхъ заключается въ созданіи произведеній науки и искусства. Такой характеръ имѣютъ академіи наукъ, искусствъ, музыкальныя консерваторіи и т. п. Тутъ ученые и художники становятся агентами государственнаго начала, должностными лицами, отправляющими государственную службу. Бываютъ такія эпохи въ исторіи государственнаго и общественнаго развитія, что органы государственнаго начала должны вызывать къ жизни не только науку и искусство, но даже извѣстныя отрасли промышленности и ремеслъ, и съ этой цѣлью устраивать казенные заводы, фабрики, техническія заведенія и т. п. Тутъ не только лица, управляющія предпріятіемъ, но и высшіе техники (т. е. не простые работники) являются должностными лицами и состоятъ на службѣ государства. Разумѣется, чѣмъ болѣе развивается экономическая и умственная жизнь населенія, тѣмъ менѣе со стороны государства надобности обращать въ государственную службу подобныя свободныя занятія: тогда и свои собственныя потребности въ извѣстныхъ отрасляхъ производства оно можетъ удовлетворять пу-

темъ обыкновеннаго экономическаго обмѣна, т. е. въ формѣ купли — продажи, подряда и личнаго найма. Указанными категоріями общественныхъ дѣятелей замыкается кругъ должностныхъ лицъ, и ихъ дѣятельностью исчерпывается понятіе государственной службы.—Остается, однако, еще одинъ видъ общественной дѣятельности, относительно котораго можетъ быть возбужденъ вопросъ: долженъ ли онъ быть причисленъ къ государственной службѣ? Это именно дѣятельность, посвященная защитѣ страны, то, что́ обыкновенно называютъ военною службой. Въ современныхъ обществахъ выработалось и постепенно проникаетъ въ жизнь истинное воззрѣніе на военную службу, какъ на всеобщую обязанность гражданъ. Дѣйствительно, защита государства есть въ то же самое время защита всѣхъ безъ различія общественныхъ группъ, входящихъ въ составъ государства, и всѣхъ отдѣльныхъ лицъ, изъ которыхъ слагаются эти группы; понятно, что оборона государства отъ нападеній есть ничто иное, какъ самозащита каждаго гражданина въ отдѣльности, потому она не можетъ быть разсматриваема какъ дѣятельность, посвященная выполненію спеціальнаго назначенія государственнаго начала, а есть естественная обязанность каждаго отдѣльнаго лица; отсюда ясно, что служба въ рядахъ войска въ качествѣ солдата не можетъ быть принимаема за государственную службу въ томъ техническомъ значеніи этого слова, которое придаютъ ему и законодательство и самая жизнь. Но военныя силы страны нуждаются въ извѣстной организаціи, основа которой — строгая дисциплина и іерархическое подчиненіе; эта организація есть дѣло государственнаго начала, въ ней проявляется его регулирующая дѣятельность, ему, какъ высшей и всенаправляющей силѣ въ обществѣ, принадлежитъ право распоряженія войскомъ; для выполненія всего этого органы государственнаго начала должны имѣть агентовъ въ средѣ самого войска; такими агентами являются всѣ начальствующія военныя лица, отъ офицера низшаго ранга до главнокомандующаго включительно. Эти лица суть должностныя лица, несущія государственную службу; но по исключительнымъ свойствамъ и требованіямъ военной службы она обыкновенно выдѣляется какъ особый видъ изъ общей государственной службы, которая, въ противоположность ей, получаетъ названіе *гражданской службы*.

Нормы, опредѣляющія систему установленій и должностей, компетенцію и отвѣтственность ихъ, порядокъ и формы ихъ дѣятельности, составляютъ часть права государственнаго устройства,

которую можно назвать *правомъ установленій*. Такъ-какъ установленія состоятъ изъ одной или многихъ должностей, а эти послѣднія выполняются отдѣльными физическими лицами, членами общества, то понятно, что въ цѣлой системѣ права установленій выдѣляется снова особая часть, обнимающая все, что относится къ отдѣльнымъ лицамъ, какъ агентамъ органовъ государственнаго начала. Эта часть должна заключать въ себѣ, во 1-хъ, нормы, опредѣляющія способы, которыми органы государственнаго начала обезпечиваютъ себѣ необходимую для нихъ дѣятельность частныхъ лицъ, какъ своихъ агентовъ, иначе способы назначенія въ государственную службу или замѣщенія должностей; во 2-хъ, отношенія, которыя возникаютъ между органами государственнаго начала и лицами, занимающими должности. Одни изъ этихъ отношеній основываются на самой задачѣ дѣятельности должностныхъ лицъ, т. е. вытекаютъ изъ компетенціи установленій и должностей или изъ нарушеній ея, потому имѣютъ мѣсто въ общей части права установленій; сюда должны быть отнесены не только опредѣленія, касающіяся правъ установленій и должностей какъ вообще, такъ и въ отдѣльности, но также опредѣленія, относящіяся къ общимъ и спеціальнымъ по каждой должности обязанностямъ должностныхъ лицъ, вытекающимъ изъ задачи ихъ должностной дѣятельности. Нарушенія этихъ обязанностей являются, какъ мы видѣли, преступленіями или проступками по службѣ и находятъ себѣ мѣсто въ системѣ уголовнаго права, точно такъ же какъ порядокъ судопроизводства по нимъ—въ уголовномъ процессѣ или въ уставѣ дисциплинарнаго производства, или наконецъ въ уставахъ тѣхъ особыхъ видовъ судебной процедуры, которые имѣютъ мѣсто въ нѣкоторыхъ государствахъ по дѣламъ о нарушеніи отдѣльными служащими лицами ихъ служебныхъ обязанностей. Но есть другого рода отношенія между органами государственнаго начала и агентами ихъ или служащими лицами,—отношенія, которыя слѣдуетъ назвать *частными*, такъ-какъ они касаются служащихъ, какъ отдѣльныхъ лицъ. Эти отношенія возникаютъ изъ того, что государственная служба для отдѣльнаго лица является съ одной своей стороны профессіей, частнымъ трудомъ, въ большинствѣ случаевъ дающимъ ему, подобно всякому другому занятію, средства къ жизни. Трудъ служащаго лица для него самого имѣетъ то значеніе, что онъ обезпечиваетъ его существованіе. Отсюда вытекаетъ необходимость опредѣлить *права* служащихъ государству на ихъ профессію, какъ источникъ средствъ

къ существованію. Нормы, опредѣляющія эти права́, входятъ въ составъ той особой части права установленій, которая обнимаетъ все, относящееся къ частнымъ лицамъ, какъ агентамъ органа государственнаго начала. Такъ-какъ дѣятельность частныхъ лицъ въ качествѣ агентовъ носитъ имя государственной службы, то и система нормъ, опредѣляющихъ эту службу, должна быть названа правомъ *государственной службы*. Такимъ образомъ въ право государственной службы, образующее часть права установленій, которое, въ свою очередь, является лишь частью цѣлаго права государственнаго устройства, входятъ, какъ отдѣлы: 1) система нормъ, опредѣляющихъ способы назначенія на должности, и 2) система нормъ, которыя опредѣляютъ права должностныхъ или служащихъ лицъ на частныя выгоды, вытекающія для нихъ изъ государственной службы, какъ профессіи, обезпечивающей ихъ существованіе. Права эти сводятся: а) къ вознагражденію за трудъ во время служебной дѣятельности или къ праву на содержаніе, получаемое отъ государства; б) къ обезпеченію положенія служащихъ лицъ въ то время, когда, по старости или болѣзни, они не будутъ въ состояніи продолжать свою дѣятельность, а также къ обезпеченію семействъ служащихъ лицъ въ случаѣ смерти этихъ послѣднихъ, и в) къ праву должностныхъ лицъ на безпрепятственное продолженіе своей профессіональной дѣятельности, т. е. государственной службы, если они готовились къ ней, какъ къ жизненному призванію. Сообразно съ этими двумя подраздѣленіями права государственной службы, и *ученіе* о ней, какъ одной изъ частей науки о государственномъ устройствѣ, входящей опять-таки какъ часть въ цѣлую науку о государствѣ (*), распадается на два существенно отличающіеся другъ отъ друга отдѣла: въ первомъ должны быть изслѣдованы: 1) *понятіе государственной службы въ связи съ понятіемъ государства*, 2) *сущность государственной службы и ея исторической формы*, и 3) *значеніе этихъ формъ какъ для государственнаго начала, такъ для агентовъ его и самого общества.*—

(*) Кажущуюся мнѣ наиболѣе правильною систему государственныхъ наукъ я изложилъ въ общихъ чертахъ въ моей статьѣ: «Наука о государствѣ, какъ предметъ высшаго спеціальнаго образованія» (Временникъ Демид. Юридич. Лицея, кн. III, 1872 г.).

Всему этому отдѣлу ученія о государствѣ можетъ быть придано общее названіе: *юридическія и политическія основанія государственной службы.* Здѣсь за точку зрѣнія, рѣшающую всѣ частные вопросы, должны быть принимаемы интересы и потребности государственнаго начала. Второй отдѣлъ обнимаетъ научныя начала, на основаніи которыхъ опредѣляются частныя права служащихъ лицъ, вытекающія изъ ихъ профессіи. При изложеніи вопросовъ, входящихъ въ этотъ отдѣлъ, исходнымъ пунктомъ являются интересы частныхъ лицъ, служащихъ государству.

III.

Сущность государственной службы и ея историческія формы.

Истинная природа государственной службы.—Формы, въ которыя она облекается, или различные способы замѣщенія должностей.—Форма повинности и форма свободнаго соглашенія (договора) подъ вліяніемъ частновладѣльческаго взгляда на общество.—Характеръ государственной службы въ дофеодальную эпоху западно-европейскихъ государствъ, именно въ Франкской монархіи.—Характеръ ея во времена феодализма.—Основныя черты государственной службы въ Россіи до Петра Великаго.—Форма повинности и форма свободнаго соглашенія подъ вліяніемъ государственнаго взгляда на общество.—Характеръ государственной службы въ эпоху абсолютизма на западѣ Европы и въ Россіи со времени Петра Великаго до освобожденія дворянства отъ обязательной службы.—Односторонность теоріи государственной службы, какъ отношенія, основывающагося на договорѣ.—Назначеніе органомъ государственнаго начала, какъ юридическая форма, въ которую облекаются въ настоящее время отношенія между служащими лицами и государствомъ.

Государственное начало есть сила, постоянно живущая въ человѣческихъ обществахъ и удовлетворяющая ихъ вѣчной потребности въ регулированіи и уравновѣшеніи всевозможныхъ, часто противоположныхъ другъ-другу, интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ. Государственное начало проявляетъ свою дѣятельность въ извѣстныхъ органахъ; воплощеніе его въ такіе или другіе органы объясняется многосложными условіями исторической жизни общества. Органы государственнаго начала на всѣхъ ступеняхъ политическаго развитія нуждаются въ агентахъ, посредствомъ которыхъ ихъ дѣятельность получаетъ реальное значеніе, т. е. предположенное ими примѣняется къ явленіямъ дѣйствительной жизни. Агенты эти—установленія и должностныя лица. Какъ необходимы для общества государственное начало и его органы, точно такъ же необходимы и агенты. Если государство не мыслимо безъ органовъ государственнаго начала, то также нельзя его представить себѣ безъ установленій и должностныхъ лицъ, хотя въ первоначальныя эпохи политической жизни народовъ количество этихъ агентовъ государственнаго начала весьма незначительно и

увеличивается только постепенно съ расширенiемъ задачъ государственнаго начала. Отсюда ясно, что дѣятельность должностныхъ лицъ, посвященная государственному началу, или государственная служба, по природѣ своей, есть ничто иное какъ *общая обязанность*, лежащая на каждомъ гражданинѣ или членѣ государства. Такое пониманiе сущности государственной службы въ наше время усвоено большинствомъ писателей о государствѣ. (Въ особенности о характерѣ государственной службы, какъ общегражданской обязанности, у Gönner'a: Der Staatsdienst, S. 57, fg., и Perthes: Der Staatsdienst in Preussen., S. 52). Но эта общая всѣмъ гражданамъ обязанность дѣйствовать въ качествѣ агентовъ государственнаго начала, нести государственную службу, является въ грубой, ничѣмъ неприкрытой формѣ повинности, только въ случаѣ крайней необходимости, происходящей отъ недостатка въ обществѣ людей, желающихъ и способныхъ служить государству,—хотя такая форма, въ силу привычки и недостаточнаго пониманiя органами государственнаго начала ея неудобствъ, можетъ быть удерживаема и долѣе, чѣмъ требуетъ надобность. Вообще истинная сущность государственной службы, какъ общегражданской обязанности, только въ извѣстныя времена выступаетъ въ своемъ голомъ видѣ, чаще же облекается въ другiя формы, которыя бываютъ такъ непохожи на прикрываемую ими сущность, что обманываютъ наблюдателя и побуждаютъ его принимать ихъ за неизмѣнную природу государственной службы. Формы эти устанавливаютъ главное основанiе для отношенiй, существующихъ между органами государственнаго начала и его агентами, иначе между государствомъ и служащими лицами. Такимъ образомъ онѣ представляются дѣломъ большой важности для этихъ послѣднихъ; но нисколько не меньшее значенiе имѣютъ онѣ и для самого государственнаго начала и его органовъ, такъ-какъ одна форма можетъ болѣе способствовать правильному выполненiю задачъ ихъ дѣятельности, другая—менѣе. Но такъ-какъ эта дѣятельность имѣетъ своею цѣлью отдѣльныя лица, составляющiя общество, то ясно, какое влiянiе должны оказывать формы государственной службы и на судьбы этого послѣдняго. Формы, облекающiя сущность государственной службы, ничто иное какъ различные способы, посредствомъ которыхъ можетъ быть удовлетворена потребность государственнаго начала въ агентахъ. Потребность эта удовлетворяется посредствомъ замѣщенiя существующихъ должностей отдѣльными лицами. Слѣдовательно во-

просъ о формахъ государственной службы или способахъ удовлетворенія потребности государственнаго начала въ агентахъ въ тоже самое время есть вопросъ о различныхъ способахъ замѣщенія должностей. Различіе въ формахъ государственной службы зависитъ прежде всего отъ соціальныхъ условій, въ которыя поставлено общество въ данную эпоху своей жизни, отъ бо́льшей или меньшей сложности задачъ государственнаго начала и, наконецъ, отъ степени развитія государственнаго сознанія въ о́рганахъ государственнаго начала. Въ исторіи политическаго быта европейскихъ обществъ можно указать на разнообразныя формы службы или способы замѣщенія должностей. Но среди этого разнообразія есть возможность для изучающаго институтъ государственной службы оріентироваться и свести отдѣльныя разновидности къ двумъ главнѣйшимъ формамъ. Это именно: 1) форма *повинности*, т. е. обязанности нести службу, лежащей или на всѣхъ членахъ общества, или только на людяхъ, принадлежащихъ къ извѣстному классу, и 2) форма *свободнаго соглашенія* того или другого рода между о́рганами государственнаго начала и тѣми лицами, которыя избираются ими какъ агенты. Послѣдняя форма имѣетъ видъ приглашенія къ служебной дѣятельности желающихъ со стороны о́рграновъ государственнаго начала и свободнаго предложенія своихъ услугъ государству—со стороны отдѣльныхъ лицъ. И та, и другая форма примѣнялись при совершенно различныхъ, даже противоположныхъ условіяхъ государственнаго и соціальнаго быта. Смотря по этимъ условіямъ, онѣ, конечно, видоизмѣняются, принимаютъ неодинаковый характеръ. Въ исторіи европейскихъ государствъ можно услѣдить преобладающее вліяніе на видоизмѣненіе обѣихъ формъ главнымъ образомъ одного начала, именно государственнаго сознанія. Смотря по тому, преобладаетъ или даже исключительно господствуетъ въ о́рганахъ государственнаго начала которое-либо изъ двухъ воззрѣній на задачи своей дѣятельности, частно-владѣльческое или политическое, обязательная и свободная формы государственной службы мѣняютъ свой характеръ и свое значеніе. Форма повинности во время преобладанія вотчиннаго взгляда на государство сводится къ тому, что должности по государственному управленію замѣщаются часто несвободными, зависимыми людьми изъ числа тѣхъ, которые составляютъ дворовую прислугу правителей и несутъ извѣстныя домашнія службы. Но на ряду съ этимъ чисто-вотчиннымъ способомъ замѣщенія должностей употребляется и другой—въ формѣ свободнаго соглашенія лицъ, вступающихъ въ служ-

бу, съ правителемъ страны. Это свободное соглашеніе основывается на *договорѣ.* И здѣсь обѣ договаривающіяся стороны разсматриваютъ объектъ сдѣлки, т. е. всю сумму извѣстныхъ дѣйствій, которыя одна сторона обязывается совершить въ пользу другой, исключительно или преимущественно съ частно-гражданской точки зрѣнія, въ смыслѣ тѣхъ личныхъ выгодъ, которыя должны получить контрагенты. Такое значеніе имѣетъ приглашеніе королями и вообще правителями народовъ свободныхъ людей изъ прежней дружины въ свою службу за извѣстное вознагражденіе. Отправленіе государственныхъ должностей посредствомъ несвободнаго труда зависимыхъ людей и посредствомъ договора съ людьми свободными есть черта, свойственная всему частно-владѣльческому періоду въ исторіи европейскаго государственнаго развитія. При этомъ вотчинныя стремленія лицъ, бывшихъ органами государственнаго начала, обнаруживались между прочимъ въ попыткахъ тѣмъ или другимъ путемъ свести договоръ съ служилыми людьми къ отношеніямъ личной зависимости, къ большей или меньшей степени холопства. Какъ скоро возникаетъ въ органахъ государственнаго начала государственное сознаніе, и та и другая форма службы получаютъ новое значеніе. Повинность государственной службы становится удѣломъ свободныхъ лицъ, принадлежащихъ къ извѣстному слою общества. Форма эта сохраняется до тѣхъ поръ, пока въ обществѣ существуетъ недостатокъ въ людяхъ, желающихъ служить и обладающихъ нужными условіями для занятія должностей. Усложненіе задачъ государственнаго начала, развивающаяся его дѣятельность вызываетъ потребность въ замѣщеніи должностей такими людьми, которые соединяли бы въ себѣ извѣстныя условія, необходимыя для хорошаго выполненія возложеннаго на нихъ дѣла. Условія эти заключаются въ способности и знаніяхъ. Обязывая извѣстные общественные классы служить государству, органы государственнаго начала естественно приходятъ въ то же самое время къ мысли о необходимости принять мѣры для доставленія классу, несущему обязательную службу, средствъ приготовить себя къ ней, т. е. пріобрѣсти нужныя знанія. Чѣмъ успѣшнѣе дѣйствуютъ эти мѣры, чѣмъ болѣе, слѣдовательно, распространяется сначала общее, а потомъ спеціальное образованіе въ средѣ общества, тѣмъ менѣе нужною становится форма повинности для государственной службы, и тѣмъ скорѣе она замѣняется формой свободнаго соглашенія, свободнаго предложенія и принятія услугъ. Но эта форма подъ вліяніемъ госу-

дарственнаго сознанія и политическаго взгляда на государство получаетъ уже совсѣмъ другое значеніе, чѣмъ въ эпоху частновладѣльческихъ стремленій: тамъ соглашеніе было договоромъ между органомъ государственнаго начала и лицомъ, вступающимъ въ службу;—договоръ есть именно форма, свойственная частно-гражданскимъ отношеніямъ;—здѣсь же свободное соглашеніе выражается въ *назначеніи* извѣстнаго лица на должность, исходящемъ отъ органа государственнаго начала.—Таковы главнѣйшія историческія проявленія истинной сущности государственной службы, подъ разными формами сохраняющей однако всегда одну неизмѣнную основу: потребность государственнаго начала въ агентахъ и основанную на ней обязанность членовъ государства дѣйствовать въ качествѣ такихъ агентовъ. Если въ начальныя времена государственной жизни существованіе той или другой формы государственной службы весьма мало зависитъ отъ воли органовъ государственнаго начала, а опредѣляется главнымъ образомъ данными общественными элементами и явленіями соціальнаго быта, то въ послѣдующія эпохи, когда органы государственнаго начала проникаются государственнымъ сознаніемъ, отъ ихъ воли зависитъ очень многое въ выборѣ формъ государственной службы и опредѣленіи способовъ и условій замѣщенія должностей. Наличныя силы общества допускаютъ здѣсь возможность выбора между нѣсколькими системами, достоинство которыхъ и примѣнимость къ дѣйствительности должны оцѣниваться съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности, т. е. тѣхъ удобствъ, которыя онѣ могутъ доставить въ дѣлѣ осуществленія назначенія государственнаго начала.

Частно-владѣльческій характеръ какъ обязательной, такъ и свободной формы государственной службы выразился въ организаціи и способахъ замѣщенія должностей: 1) въ государствахъ, основанныхъ новыми народами въ предѣлахъ прежней Римской Имперіи, 2) въ феодальномъ государствѣ и 3) въ княжескій, частью и въ царскій, періодъ русской исторіи.

Типомъ, въ которомъ являются собранными въ одно цѣлое и вполнѣ развившимися отдѣльныя характеристическія черты государствъ, основанныхъ, какъ обыкновенно выражаются, варварами, является Франкская Монархія. Исторія этого государства знакомитъ насъ и съ первоначальными формами, и съ характеромъ, которые получилъ институтъ государственной службы въ Западной Европѣ. Основой, изъ которой возникли политическія формы Франкскаго государства, является конечно бытъ германскихъ племенъ въ

эпоху, предшествовавшую образованію новыхъ государствъ. Нѣкоторыя начала этого быта развили изъ себя, какъ изъ зерна, такія могущественныя и грандіозныя явленія, сила и дѣйствіе которыхъ продолжались многіе вѣка и отчасти до сихъ поръ замѣтны среди западно-европейскаго общества. Достигнувъ широкаго развитія, одни начала древне-германскаго строя жизни подавили и совершенно заглушили другія, крывшіяся также въ этомъ строѣ, хотя до извѣстной степени и сами подверглись вліянію новыхъ, чуждыхъ элементовъ. Таково было начало личности, своими послѣдствіями уничтожившее совершенно остатки древне-германскаго демократическаго устройства и породившее феодализмъ. Первобытная свобода лица, незнающая тѣхъ сдержекъ и ограниченій, которыя составляютъ необходимое условіе жизни человѣка въ цивилизованныхъ обществахъ, стремится къ безграничному расширенію и, не встрѣчая препятствій, неизбѣжно переходитъ въ произволъ, въ господство сильнѣйшаго надъ слабѣйшимъ. Государственное начало въ эти первыя времена исторической жизни обществъ выступаетъ съ своей регулирующею дѣятельностью только въ случаяхъ самаго очевиднаго, грубаго насилія одного лица или одной части общества надъ другими; органамъ его чуждо государственное сознаніе, они дѣйствуютъ пока инстинктивно и потому не въ состояніи предвидѣть вредныхъ во многихъ отношеніяхъ послѣдствій неограниченной личной свободы. Люди, случайно обладающіе бо́льшею сравнительно съ другими силой, постоянно стремятся сдѣлать свое положеніе еще болѣе выгоднымъ и ставятъ слабѣйшихъ въ подчиненныя отношенія къ себѣ, при которыхъ свобода послѣднихъ постепенно уменьшается, а степень зависимости прогрессивно возрастаетъ. Такимъ образомъ свобода членовъ общества, равномѣрно распредѣляемая между ними въ начальныя времена его историческаго существованія, впослѣдствіи становится привилегіей однихъ и достигаетъ у нихъ крайнихъ размѣровъ, между тѣмъ какъ другіе почти теряютъ ее. Такъ изъ безграничной свободы лица въ первобытномъ обществѣ раждается впослѣдствіи несвобода. Люди, занимающіе привилегированное положеніе, переносятъ свои частно-владѣльческія стремленія на всевозможныя жизненныя отношенія; эти стремленія охватываютъ всю общественную жизнь, ими проникается организація самаго государственнаго начала и его дѣятельность. Дружинный элементъ возникъ именно изъ полной свободы личныхъ отношеній; члены дружины вступали въ договоръ съ вождемъ ся и за извѣстныя

выгоды обязывались ему служить. Но какъ скоро, вслѣдствіе завоеваній и земельныхъ пріобрѣтеній, положеніе предводителей становилось гораздо выгоднѣе и благопріятнѣе, чѣмъ положеніе остальныхъ дружинниковъ, первые обнаруживали сильнѣйшее желаніе болѣе и болѣе распространять свое значеніе, богатство и власть какъ на счетъ подчиненныхъ имъ массъ народа, такъ и на счетъ прежнихъ своихъ сподвижниковъ и товарищей. Постепенно въ отношенія между бывшими вождями дружины, ставшими правителями цѣлой страны, и свободными членами дружины прокрадывается элементъ зависимости. Между тѣмъ въ средѣ равноправнаго прежде населенія появляется неравенство состояній, различіе между богатыми и бѣдными выступаетъ въ формахъ болѣе рѣзкихъ, чѣмъ прежде. Бѣднымъ и слабѣйшимъ людямъ остается одно средство оградить себя отъ нападеній сильныхъ и богатыхъ: искать покровительства и защиты у однихъ противъ гнёта со стороны другихъ. Отсюда возникаютъ отношенія защиты, покровительства, патроната, способствующія усиленію значенія и власти покровительствующихъ надъ покровительствуемыми. Въ самыхъ обширныхъ размѣрахъ право патроната принадлежало лицу, занимавшему самое выгодное положеніе въ обществѣ, тому, кто являлся въ немъ органомъ государственнаго начала, т. е. королю. Онъ обладалъ вначалѣ бо́льшимъ чѣмъ кто-либо количествомъ поземельной собственности, являлся собственникомъ, землевладѣльцемъ, grundherr'омъ и помѣщикомъ по преимуществу. Конечно, главнѣйшее вниманіе и вся сознательная дѣятельность правителя въ это время были обращены на улучшеніе собственнаго хозяйства, на извлеченіе возможно-бо́льшаго дохода изъ своихъ владѣній; его дѣятельность, какъ правителя государства, какъ органа государственнаго начала, была, такъ-сказать, безсознательною и вполнѣ подчинялась частно-владѣльческимъ цѣлямъ и намѣреніямъ. Потому понятно, что агенты его, т. е. должностныя лица, были ничто иное какъ личные его слуги, въ дѣйствіяхъ которыхъ на первомъ планѣ должны были стоять интересы господина и хозяина. Слуги эти назначались или изъ лицъ зависимыхъ, или изъ рядовъ прежнихъ дружинниковъ, вступавшихъ снова къ королю въ отношенія, основанныя на вѣрности и службѣ. Тѣсныя отношенія, въ которыхъ находилась дружина къ франкскому королю, носили общее названіе trustis regis; лица, состоявшія въ такихъ отношеніяхъ, назывались antrustiones, leudes, fideles, homines, juniores, vassi или vasalli; высшія изъ числа ихъ носили названіе opti-

mates, хотя къ послѣднему классу причислялись также и богатые франкскіе землевладѣльцы, необязавшіеся въ отношеніи къ королю той особенной вѣрностью, которою связаны были антрустіоны. Короли привлекали къ себѣ этихъ людей въ тѣхъ видахъ, чтобы можно было на нихъ возлагать военную службу и придворныя должности, которыя также исполнялись и несвободными людьми, жившими при дворѣ королей и составлявшими именно тотъ классъ, который въ просторѣчіи называется дворней. Свободные люди были побуждаемы ко вступленію въ званіе антрустіоновъ выгодами, которыя оно обѣщало; онѣ заключались главнымъ образомъ въ бенефиціяхъ. Изъ служебныхъ отношеній дружинниковъ къ королю образовались бенефиціальное устройство и министеріалитетъ (Schäffner: Gesch. des Rechtsverfass. Frankreichs, B. I, S. 174 fg.). Названіе ministerium было общимъ и наиболѣе употребительнымъ въ то время для обозначенія понятія должности (G. Waitz: Deutsche Verfassungsgesch. B. II, S. 440, n. 2). Положеніе министеріала и антрустіона было очень выгодно, обѣщая за службу хорошее вознагражденіе, и потому очень многіе стремились занять оное. Въ эпоху возникновенія феодализма вассальныя отношенія еще отличались отъ министеріалитета, такъ-какъ можно было пользоваться даннымъ отъ короля въ видѣ бенефиція участкомъ земли, но не занимать какой-либо должности; впослѣдствіи, во времена полнаго развитія феодализма, различіе между министеріалами просто и вассалами совершенно исчезаетъ, и оба эти класса служилыхъ людей сливаются въ одинъ (Schäffner, ib. S. 175). Положеніе антрустіона не вело, конечно, къ потерѣ свободы, напротивъ занимающее такое положеніе лицо становилось привилегированнымъ, пользовалось напр. въ три раза бо́льшею вирой противъ простого свободнаго человѣка; но это не доказываетъ еще, чтобы короли не стремились антрустіоновъ и министеріаловъ, поступавшихъ въ это званіе изъ свободныхъ людей, сколько возможно привести въ отношенія зависимости. Безцеремонное обращеніе съ должностными лицами, произволъ меровингскихъ королей въ отношеніи къ послѣднимъ свидѣтельствуетъ именно о существованіи такихъ стремленій; но они встрѣчали отпоръ со стороны служилыхъ людей, пользовавшихся значительными имуществами и, въ свою очередь, видѣвшихъ въ службѣ королю средство увеличить свое благосостояніе, расширить свою независимость на счетъ другихъ, стать такими же полновластными распорядителями въ своихъ владѣніяхъ, какимъ былъ самъ ко-

роль. Система бенефицій и основанный на ней способъ замѣщенія должностей помогали осуществленію подобныхъ стремленій со стороны служилыхъ людей. Потому рано или поздно должна была загорѣться рѣшительная борьба между вотчинникомъ всей страны и отдѣльными землевладѣльцами, его слугами, пользовавшимися правами власти въ своихъ владѣніяхъ. Такъ-какъ постоянная раздача королевскихъ имѣній слугамъ должна была вести королей къ обѣднѣнію, то сила и значеніе ихъ могли быть, до поры до времени, поддерживаемы лишь личною энергіей нѣкоторыхъ изъ нихъ; какъ скоро власть переходила въ руки людей слабыхъ, всѣ шансы борьбы перемѣщались на сторону постоянно богатѣвшихъ и усиливавшихся вассаловъ, и государство должно было неизбѣжно дожить до разложенія, до распаденія на безчисленное множество помѣстій, находившихся въ извѣстной іерархической зависимости и подчиненности другъ отъ друга, которыя однако опять-таки имѣли совершенно частно-владѣльческій характеръ и нисколько не гарантировали массѣ подвластнаго населенія въ каждой сеньёріи защиту государственной власти отъ притѣсненій и произвола владѣльца. Въ западно-европейской литературѣ встрѣчается мнѣніе, что система бенефицій возникла въ позднѣйшее время и что она существеннымъ образомъ отличается отъ того порядка раздачи земель, который былъ принятъ въ Франкскомъ государствѣ при меровингскихъ короляхъ, отъ королевскихъ дареній, въ силу которыхъ земли переходили въ полную собственность лица одареннаго (Roth: Feudalität u. Unterthanenfersband. S. 40, 50 u. fg). Мнѣніе это идетъ въ разрѣзъ съ общепринятыми взглядами относительно происхожденія бенефиціальной системы и феодализма. Обыкновенно предполагаютъ, что раздача земель во временное пользованіе, въ видѣ бенефицій, употреблялась при меровингской династіи на ряду съ раздачей въ полную собственность. Какова бы ни была впрочемъ степень основательности вышеупомянутаго взгляда, онъ не подрываетъ истинности того воззрѣнія, по которому должности въ начальное время исторіи новыхъ европейскихъ государствъ носили преобладающій характеръ частныхъ службъ. Частно-владѣльческія стремленія королей и знатнѣйшихъ изъ числа ихъ людей, конечно, не могли сразу уничтожить прежній народный элементъ въ организаціи государственнаго начала, составлявшій достояніе германскихъ племенъ. Только постепенно этотъ элементъ ослабѣваетъ и перерождается въ феодально-вотчинный. Потому во времена меровинговъ во франкской монархіи еще про-

должаютъ существовать по крайней мѣрѣ немногія должности по общинному управленію, напоминающія собою исконный демократическій строй политической жизни германскихъ народовъ. Въ то же самое время римскія политическія понятія должны были оказывать, чрезъ покоренныя племена, нѣкоторое, хотя внѣшнее, вліяніе на завоевателей и отразиться до извѣстной степени на организаціи должностной системы. Тѣ изъ правителей Франкскаго государства, которые были, подобно Карлу Великому, особенно сильно одарены отъ природы, оказывались способными воспринять и усвоить себѣ цивилизующее вліяніе римскихъ политическихъ идей. Знакомство съ учрежденіями прежнихъ римскихъ провинцій способно было пробудить въ подобныхъ личностяхъ государственное сознаніе и побѣдить частно-владѣльческіе взгляды и стремленія, бывшіе естественнымъ продуктомъ времени. Потому въ организаціонной дѣятельности такихъ исключительныхъ личностей проглядываетъ дѣйствительно политическое воззрѣніе. На другихъ, болѣе обыкновенныхъ, людей римскія учрежденія и понятія имѣли гораздо слабѣйшее вліяніе, выразившееся только во внѣшнемъ усвоеніи римскихъ названій для нѣкоторыхъ должностей. Потому трудно согласиться съ мнѣніемъ Вайтца (D. V. II, S. 157), что германская королевская власть заключала въ себѣ всѣ элементы истинной государственной власти,—мнѣніе, которому онъ самъ въ другихъ мѣстахъ своего труда (ibid., S. 648, 649, 671) противорѣчитъ, приводя доказательства частно-владѣльческихъ взглядовъ королей.—Во всякомъ случаѣ система должностей и способы ихъ замѣщенія во времена Франкской монархіи отражаютъ на себѣ вліяніе трехъ началъ: частно-владѣльческаго, народнаго германскаго и римскаго. Преобладающее значеніе принадлежитъ, конечно, первому изъ нихъ.

Различныя должности по управленію государствомъ возникли первоначально изъ придворной службы. Эта послѣдняя являлась вмѣстѣ съ тѣмъ и государственною службой (Waitz, D. V. II, S. 400 u. fg.). Первоначальныя придворныя должности создались подъ вліяніемъ главнѣйшихъ потребностей домашняго хозяйства; наблюденіе за домомъ вообще, завѣдываніе гардеробомъ, всей домашней движимостью, въ особенности наиболѣе дорогими вещами, лошадьми, столомъ, т. е. пищей и напитками,—вотъ тѣ обязанности, которыми ограничивалась первоначальная дѣятельность придворныхъ служителей короля-домохозяина. Для каждой изъ этихъ обязанностей назначался особый служитель, въ первое время обык-

новенно изъ числа людей несвободныхъ. Скоро однако означенныя занятія при дворѣ королей и другихъ владѣтельныхъ лицъ начинаютъ поручать свободнорожденнымъ и высокопоставленнымъ лицамъ, на которыя возлагается и надзоръ за остальною несвободною прислугой.—Въ придворныя должности поступали какъ члены дружинъ, такъ и другія свободныя лица. Короли меровингской династіи успѣли ознакомиться черезъ своихъ подданныхъ романскаго происхожденія съ утонченностью и роскошью римскаго быта, благодаря которымъ придворная жизнь получила за этотъ періодъ времени значительное развитіе. Короли старались всѣми силами привлечь къ своему двору какъ можно болѣе предводителей германскихъ дружинъ; они являлись постоянно въ сопровожденіи свиты, состоявшей изъ вельможъ всего государства (Schäffner: Gesch. der Rechtsverf., B. I, S. 155, 6). Изъ придворныхъ должностныхъ лицъ, впослѣдствіи получившихъ государственное значеніе, извѣстны слѣдующія: сенешалъ (Seneschalk), который первоначально былъ ничто иное какъ старшій между несвободными служителями, имѣвшій надзоръ за всей остальною дворовою прислугой. Съ теченіемъ времени эта должность сенешала при дворѣ франкскихъ королей получила характеръ почетной должности безъ опредѣленныхъ занятій. Маршалъ (Marschalk) первоначально былъ не болѣе какъ служитель, надзиравшій за королевскими лошадьми и конюшнями; впослѣдствіи къ числу его обычныхъ занятій иногда присоединяемы были чрезвычайныя порученія, придававшія самой должности значеніе государственное,—именно на это должностное лицо возлагали иногда обязанности посла или даже предводительствованіе войскомъ. Лицо, завѣдывавшее движимымъ имуществомъ короля, носило латинское названіе тезаурарія (tesaurarius). Онъ находился въ непосредственномъ распоряженіи королевы, какъ хозяйки дома. Издавна существовала также должность кубикулярія, имѣвшаго при дворѣ не малое вліяніе. Должность шенка возлагалась обыкновенно на людей молодыхъ и не имѣла особаго значенія. Для личныхъ услугъ королю были особыя лица, называвшіяся камерерами (camerarii); на нихъ также возлагались различныя занятія. Всѣ эти должности находились въ большей или меньшей связи съ государственнымъ управленіемъ; черезъ нихъ, какъ черезъ своихъ агентовъ, дѣйствовалъ король въ качествѣ органа государственнаго начала. За всѣми исчисленными должностями признаётся, какъ обыкновенно выражаются историки германскаго государственнаго устройства, германское происхожденіе,—

иначе говоря, онѣ удовлетворяли потребностямъ частнаго, домашняго хозяйства правителей страны и, въ силу отсутствія государственнаго сознанія у этихъ послѣднихъ, господства частно-владѣльческихъ взглядовъ, служили для нихъ вмѣстѣ съ тѣмъ проводниками правительственной дѣятельности. Нѣкоторыя изъ должностей носили латинскія имена, но это было чисто-внѣшнее усвоеніе римскихъ традицій, нешедшее далѣе названія, между тѣмъ какъ сущность должности оставалась неизмѣнно германскою въ томъ смыслѣ, что выражала только службу лицу, а не государству. — Были однако придворныя должности и другого рода. Несмотря на частно-владѣльческія воззрѣнія представителей государственной власти, постоянная потребность общества въ государственномъ началѣ, конечно, сказывалась и побуждала королей, отъ времени до времени, отдавать свою дѣятельность ея удовлетворенію. Потому уже и въ эту пору обнаруживалась необходимость въ такихъ агентахъ или должностныхъ лицахъ, служба которыхъ главнѣйшимъ образомъ имѣла отношеніе къ дѣятельности государственнаго начала. Такими должностными лицами въ меровингскій періодъ Франкской монархіи являются референдарій и пфальцъ-графъ или comes palatii. Должность референдарія носитъ слѣды римскаго происхожденія. Обязанность этого должностного лица заключалась въ изготовленіи и подписываніи актовъ, исходящихъ отъ короля, и въ храненіи королевской печати; къ числу занятій референдарія относилось также составленіе податныхъ списковъ. Понятно, что референдарій оказывалъ нерѣдко очень значительное вліяніе на рѣшенія и дѣйствія короля. Въ силу своей должности, референдаріи участвовали съ правомъ голоса въ засѣданіяхъ королевскаго совѣта; имъ даже иногда поручалось начальствованіе надъ войскомъ. Впослѣдствіи, съ возвышеніемъ должности майордома, референдаріи утратили свое высокое положеніе. Должность пфальцъ-графа (der Graf des königlich. Palastes) имѣла отношеніе къ судебной власти короля; пфальцъ-графъ соприсутствовалъ ему при отправленіи суда; но въ чемъ именно состояло его участіе въ королевскомъ судѣ, по крайней мѣрѣ въ теченіе меровингскаго періода, историки германскаго государственнаго устройства не рѣшаютъ положительно (Waitz, II, S. 509,10). Къ числу придворныхъ должностныхъ лицъ принадлежали такъ-называемые domestici, которые, по предположенію Вайтца (II, S. 412), осуществляли разныя обязанности какъ при дворѣ, такъ и въ провинціи, гдѣ они должны были главнымъ образомъ заботиться о содержа-

ніи и издержкахъ двора; но на нихъ возлагались и другія дѣла, имѣвшія отношеніе къ управленію государствомъ. Положеніе ихъ считалось весьма значительнымъ; въ провинціальномъ управленіи они иногда были назначаемы вмѣсто графовъ. Вайтцъ думаетъ (II, S. 414), что слово domesticus означало не должность, а званіе, придворный чинъ, и сравниваетъ лицъ, пользовавшихся этимъ званіемъ, съ камергерами новѣйшаго времени, которые могутъ занимать различныя должности въ государственной и военной администраціи. Важнѣйшею должностью, замѣщавшеюся изъ среды доместиковъ, была должность майордома. Эта послѣдняя, получившая скоро громадное значеніе при дворѣ меровингскихъ королей, носитъ всѣ признаки рабскаго происхожденія. Первоначально она совпадала съ должностью сенешала и означала надзирателя за домомъ, начальника надъ всей дворовою прислугой; позднѣе этому лицу поручалось также управленіе небольшими помѣстьями короля. Должность майордома встрѣчается не у однихъ Франковъ, но и при королевскихъ дворахъ у другихъ германскихъ племенъ (Waitz, II, S. 415, n. 5). Но только у Франковъ достигла она такого вѣса и вліянія, что лица, ею облеченныя, возвысились надъ всѣми остальными придворными чинами, сосредоточили въ своихъ рукахъ все государственное управленіе, низвели самую королевскую власть до степени ничтожества и явились основателями новой монархической династіи. О первоначальномъ значеніи должности майордома, такъ же какъ и о ея происхожденіи, въ германской и французской литературахъ существуютъ весьма разнообразныя мнѣнія: Вайтцъ, какъ позднѣйшій и многосторонній изслѣдователь исторіи германскаго устройства, настаиваетъ, что майордомъ, по своему происхожденію, былъ именно ничто иное какъ управитель королевскимъ дворомъ. Этому соотвѣтствуютъ и различныя названія должности; кромѣ имени майордома, которое получило уже техническое значеніе и употребляется во всѣхъ памятникахъ, извѣстны были еще названія: maior domus regiae, maior domus palatii, princeps palatii, palatii praepositus, rector palatii, praepositus и др. Въ качествѣ начальника королевскаго дворца и двора, майордомъ скоро получилъ большое вліяніе на всѣ дѣла и отношенія, возникавшія среди королевскаго двора: на воспитаніе молодыхъ людей, находившихся при дворѣ, на лица, состоявшія подъ защитой короля, на охраненіе порядка и права въ отношеніяхъ между аристократами и вообще на поддержаніе мира въ странѣ. Въ королевскомъ совѣтѣ майор-

домъ занималъ первое мѣсто послѣ короля, въ случаѣ отсутствія послѣдняго предсѣдательствовалъ въ совѣтѣ и заботился о дѣлахъ страны. Такое постепенно расширявшееся значеніе майордомовъ, бывшихъ въ началѣ не болѣе какъ старшими изъ придворныхъ слугъ, управителями королевскаго дома, отлично свидѣтельствуетъ объ отсутствіи государственнаго сознанія у тѣхъ лицъ, которыя были органами государственнаго начала въ то время и дѣятельность которыхъ въ этомъ качествѣ была чисто-безсознательною и представляла собою полное смѣшеніе частныхъ, домашнихъ, владѣльческихъ заботъ съ попеченіями о благѣ государства и народа; первыя поглощали собою послѣднее, и насущная потребность общества въ регулирующей дѣятельности органовъ государственнаго начала удовлетворялась только между прочимъ и не иначе какъ въ формѣ вотчиннаго хозяйства, помѣщичьей власти.—Понятно, что майордомы разсматривали также свои обязанности съ личной точки зрѣнія и, пользуясь обстоятельствами, употребляли всѣ усилія, чтобы сдѣлать свое положеніе какъ можно выгоднѣе и обезпеченнѣе. Во время малолѣтства королей майордомы были ихъ опекунами и дѣйствительными правителями государства. Такъ-какъ и при этомъ, съ теченіемъ времени расширившемся, кругѣ дѣятельности майордомовъ должность ихъ сохраняла свой первоначальный характеръ и назначеніе—заботиться объ имуществѣ короля-домохозяина, то въ кругъ обязанностей майордома входили дѣла, касавшіяся управленія королевскими доходами, заботы объ увеличеніи ихъ; при этомъ майордомы не стѣснялись средствами для достиженія цѣли и мало обращали вниманія на тягости и обремененія, съ которыми соединялось для народа обогащеніе королевской казны (Waitz, II, S. 422, n. 3). Высшее завѣдываніе королевскими имуществами и доходами посредствомъ майордома вело къ тому, что онъ принималъ дѣятельное участіе въ раздачѣ отъ королей вельможамъ поземельныхъ владѣній, а это участіе давало ему возможность подчинять знатнѣйшихъ людей страны своему вліянію и тѣмъ усиливать свою власть. Понятно, поэтому, что аристократія, въ свою очередь, стремилась имѣть вліяніе при назначеніи майордомовъ, добивалась, чтобы на эту должность были назначаемы люди къ ней расположенные и благосклонные и чтобы майордомъ былъ истиннымъ ея вождемъ и представителемъ ея интересовъ. Но въ своемъ дальнѣйшемъ развитіи должность майордома достигла, какъ извѣстно, такого могущества, что лицо, ее занимавшее, господствовало пол-

новластно не только надъ аристократіей, но и надъ королемъ и цѣлымъ государствомъ.

При дворахъ королевы и принцевъ состояли также должностныя лица, носившія одинаковыя званія съ королевскими придворными.

Кромѣ придворныхъ, занимавшихъ указанныя выше должности, при дворѣ меровингскихъ королей находились лица, незанимавшія никакихъ опредѣленныхъ должностей, но пользовавшіяся значеніемъ, принимавшія участіе въ дѣлахъ и отъ времени до времени игравшія видныя роли. Это были свѣтскіе вельможи, герцоги и особенно графы, обыкновенно управлявшіе провинціями и жившіе при дворѣ въ продолженіе временныхъ отлучекъ своихъ отъ порученныхъ имъ постовъ. Нѣкоторые изъ нихъ даже не имѣли должности начальниковъ провинцій и пользовались только титуломъ графа, состоя при дворѣ короля. Другія почетныя лица носили общее названіе оптиматовъ, съ которымъ соединялось право участія въ королевскомъ совѣтѣ и судѣ. Всѣ эти лица были, по мнѣнію Вайтца (II, 430, п. 2,—здѣсь приведено мѣсто изъ эдикта Хильперика, LL. II, S. 10,—„cum viris magnificentissimis obtimatibus vel antrustionibus“), никто иные какъ антрустіоны, находившіеся къ королю въ особыхъ тѣсныхъ отношеніяхъ, основанныхъ на вѣрности, и потому пользовавшіеся особенными преимуществами. При дворѣ также состояли важныя духовныя лица, какъ: настоятель королевской церкви, духовникъ короля, аббаты и епископы, располагавшіе особымъ довѣріемъ короля и потому, постоянно или временно, проживавшіе въ его свитѣ и принимавшіе участіе въ дѣлахъ двора. Вся эта масса важнѣйшихъ придворныхъ составляла свиту, постоянно окружавшую короля; съ ними онъ совѣщался о дѣлахъ государства, черезъ ихъ посредство исполнялись въ странѣ его повелѣнія; они же составляли совѣтъ короля, который хотя и обозначался иногда латинскимъ именемъ consistorium principis, намекавшимъ на политическое его значеніе, но который въ сущности былъ просто совѣтомъ домохозяина, частнаго собственника; хотя, разумѣется, сила вещей такова, что въ совѣтѣ должны были разсматриваться и дѣла, относившіяся прямо къ сферѣ дѣятельности государственнаго начала, но это дѣлалось внѣ всякаго сознанія чисто-государственныхъ пользъ и надобностей, внѣ пониманія короля—какъ лица, призваннаго быть органомъ государственнаго начала. Нѣкоторые изъ участвовавшихъ въ совѣтѣ носили спеціальное на-

званіе совѣтниковъ короля, но и они не были государственными людьми, политическими дѣятелями въ собственномъ смыслѣ этого слова, потому-что въ источникахъ совѣтниками называются иногда просто застольные товарищи и дружинники короля (Waitz, II. 432, n. 2). Первенствующее положеніе, которое, естественнымъ образомъ, долженъ былъ занимать кто-либо изъ членовъ королевскаго совѣта, сначала не было соединено ни съ какою должностью при дворѣ, а принадлежало вообще тому, кого король дарилъ своимъ довѣріемъ; функціи и предметы дѣятельности этого первенствующаго члена также вначалѣ не были опредѣлены со строгой точностью, и такая неопредѣленность могла только способствовать усиленію личнаго значенія человѣка, занимающаго первое мѣсто въ совѣтѣ. Позднѣе достигали обыкновенно такого положенія епископы, иногда воспитатели несовершеннолѣтняго короля и, наконецъ, майордомы. На придворныхъ возлагались и чрезвычайныя порученія, относившіяся къ провинціальному управленію, какъ-то: возстановленіе порядка, усмиреніе и наказаніе возмущавшихся противъ королевской власти, разбирательство жалобъ и неудовольствій, предъявляемыхъ народомъ противъ графовъ, управлявшихъ провинціями, иногда вообще устройство провинціальныхъ дѣлъ, приведеніе жителей къ присягѣ новому королю и т. п. Изъ ряда придворныхъ должностныхъ лицъ, свѣтскихъ и духовныхъ, назначались также посланники къ иностраннымъ государямъ. При дворѣ франкскихъ королей обыкновенно довершали свое воспитаніе молодые люди, принадлежавшіе къ знатнымъ фамиліямъ; они были посылаемы туда или по желанію ихъ семействъ, или иногда по распоряженію короля; цѣль ихъ пребыванія здѣсь заключалась въ томъ, чтобы подготовиться къ будущей дѣятельности, которая посвящалась военной, придворной или административной, конечно въ тогдашнемъ смыслѣ слова, службѣ. Нѣкоторые изъ этихъ молодыхъ людей поручались особой защитѣ короля, чрезъ что устанавливалась тѣсная связь между этимъ послѣднимъ и ими, сводившаяся къ отношеніямъ личной зависимости, сохранявшимъ силу въ продолженіе всей послѣдующей жизни этихъ подзащитныхъ людей. Иногда молодые люди ввѣрялись особенному надзору старшаго и наиболѣе уважаемаго изъ придворныхъ; такимъ лицомъ чаще всего являлся майордомъ. Только тѣ изъ нихъ, которые готовились къ какой-либо духовной должности, поручались попеченіямъ не майордома, а какой-либо высшей духовной особы. Установленія отношеній зависимости молодыхъ людей къ королю слу-

житъ однимъ изъ доказательствъ присущаго органамъ государственнаго начала стремленія ставить своихъ агентовъ, по возможности, въ положеніе зависимыхъ людей, ограничивать ихъ личную свободу. Эта школа пажей была разсадникомъ служилыхъ людей, которыми замѣщались должности; молодые люди, готовившіеся къ служебной карьерѣ при дворѣ, постепенно возвышались въ почестяхъ и значеніи; сначала имъ поручались неважныя придворныя должности, какъ наприм. шенка, нотарія, затѣмъ они могли достигать званія референдарія или доместика; нѣкоторые съ теченіемъ времени посылались въ провинціи въ качествѣ графовъ и т. п. Посвящавшіе себя духовному званію достигали сана аббатовъ и епископовъ. Но связь ихъ съ дворомъ не прекращалась и по полученіи должностей, вдали отъ него. Знатнѣйшіе изъ придворныхъ назывались вельможами, первыми лицами дворца или двора, между тѣмъ какъ наименованіе придворныхъ людей (palatini, aulici, Hofleute) обнимало собою всѣхъ лицъ, состоявшихъ при дворѣ королей; употребительно было также названіе дворцовыхъ служителей, слугъ короля (Waitz, II, 440, n. 1, 2, „obtimatibus caeterisque palatii nostri ministris"). Слово „служба" прилагалось одинаково какъ къ дѣятельности придворныхъ, такъ и всѣхъ прочихъ должностныхъ лицъ. Въ памятникахъ того времени встрѣчаются различныя латинскія названія должностей, объясняемыя единственно употребленіемъ латинскаго языка и вовсе несвидѣтельствующія о томъ, что завоеватели заимствовали у Римлянъ самую сущность учрежденій или ихъ должностную систему. Общее названіе для всѣхъ должностныхъ лицъ—все равно, состояли ли они въ службѣ короля, церкви или частнаго лица—было agentes или actores; самая должность называлась actio, иногда съ прибавкой publica, также ordinatio; оба эти названія выражали извѣстный кругъ дѣйствій, а также должностной округъ; изрѣдка употреблялись слова officium и officialis; иногда даже слово militia обозначало вообще должность; нѣкоторыя почетныя должности и званія, ставившія лица, ихъ занимавшія, въ особенно близкія отношенія къ королю, назывались honores (ibid., S. 446).

Придворныя должности, возникшія первоначально изъ потребностей домашняго хозяйства королей, съ расширеніемъ и усложненіемъ этого хозяйства увеличивались въ числѣ и получали значеніе въ сферѣ государственнаго управленія. Отличить эти должности отъ чисто-государственныхъ нѣтъ возможности; на одно и

тоже лицо возлагались обязанности и домашняго, и административно государственнаго свойства; въ понятіяхъ людей того времени задачи частно-владѣльческаго управленія и задачи государственныя нисколько не отличались другъ отъ друга; онѣ сливались въ одной идеѣ власти государя-собственника земли. „Король, говоритъ Вайтцъ (ibid. S. 444), былъ средоточіемъ государства, и его личность нигдѣ не отдѣлялась отъ государства; его придворные суть высшія должностныя лица, начальники провинцій—его намѣстники и слуги". Въ видѣ воспоминанія о прежнемъ народномъ значеніи германскихъ королей, бывшихъ у нѣкоторыхъ племенъ, въ видѣ остатка утратившей свою жизненность народной старины встрѣчаются названія, намекающія какъ будто бы на демократическій и общественный характеръ королевской власти. Такъ самый королевскій дворъ назывался иногда именемъ цѣлаго племени, дворцомъ Франковъ, palatium Francorum. Но ни это имя, ни встрѣчающееся у писателей той эпохи выраженіе „respublica", заимствованное отъ Римлянъ, у которыхъ оно обозначало дѣйствительно соотвѣтствующее слову содержаніе, нисколько не свидѣтельствуютъ въ пользу того, что управленіе имѣло на самомъ дѣлѣ политическій характеръ; напротивъ, сущность его оставалась частно-владѣльческою, вотчинною. Должностныя лица, повѣренные короля, соединяли въ своихъ рукахъ всѣ нужныя, по тому времени, функціи государственнаго начала, но главнѣйшимъ образомъ ихъ дѣятельность должна была удовлетворять самой насущной потребности неразвитаго политическаго быта, именно потребности въ судѣ. По отношенію къ своему назначенію, какъ органа государственнаго начала, самъ король былъ прежде всего верховный судья и вождь военныхъ силъ; потому власть его выражалась, главнымъ образомъ, въ двухъ сферахъ: въ области правосудія, гдѣ она носила техническое названіе Gerichtsbann и въ области военной—Heerbann. Вся совокупность королевскихъ правъ, входившихъ въ составъ понятія Bann, передавалась представителямъ его власти, управлявшимъ народомъ. Какое преобладающее значеніе имѣла тогда и имѣетъ вообще у народовъ, только-что начинающихъ государственную жизнь, судебная функція государственнаго начала доказывается между прочимъ тѣмъ, что словомъ judices обозначали въ эпоху меровинговъ всѣхъ вообще должностныхъ лицъ (Waitz, II, 449, n. I, „judices vel agentes nostri"). Заботы о королевскихъ доходахъ составляли впрочемъ главнѣйшую, прямую и ясно-сознаваемую обязанность должност-

ныхъ лицъ, которымъ поручалось управленіе отдѣльными частями страны. Но такъ-какъ Франкамъ достались страны, носившія на себѣ слѣды римской цивилизаціи и культуры то волей-неволей приходилось обращать вниманіе на нѣкоторыя, прежде совсѣмъ незнакомыя германскимъ народамъ, задачи внутренняго управленія, продолжать хотя какъ-нибудь дѣло римскаго господства; потому на администраторовъ провинцій возлагались между прочимъ попеченія о мостахъ, дорогахъ, торговлѣ и т. п.

Въ провинціальномъ управленіи высшія должности тоже поручались королевскимъ антрустіонамъ, и вообще бо́льшая часть должностныхъ лицъ имѣла характеръ королевскихъ прикащиковъ. Важнѣйшими должностями были должности герцоговъ, графовъ и викаріевъ. Обыкновенно управленіе отдѣльными частями страны ввѣрялось графу; но въ нѣкоторыхъ случаяхъ нѣсколько волостей соединялось подъ общей властью герцога (dux), который, такимъ образомъ представлялъ высшую административную инстанцію въ отношеніи къ графамъ, начальствовавшимъ въ частяхъ округа, подчиненнаго герцогу. Самое слово „герцогъ“ свидѣтельствуетъ о первоначальномъ военномъ происхожденіи и значеніи должности: оно указываетъ на обычай германскихъ племенъ избирать на время войны общаго вождя для нѣсколькихъ земель (Waitz, II, 384). Въ Франкскомъ государствѣ герцоги также, въ силу народной традиціи, обыкновенно назначались въ округъ, состоявшій изъ нѣсколькихъ волостей, по случаю военныхъ обстоятельствъ, для временнаго, а иногда и постояннаго управленія. Герцоги все-таки, какъ надобно полагать, главнымъ образомъ были высшими военными начальниками въ тѣхъ частяхъ завоеванной Франками страны, которыя Римляне называли провинціями; иногда подъ ихъ начальствомъ находились многія провинціи, иногда они начальствовали надъ пограничными пунктами, носившими названіе tractus или марки (Schäffner: Gesch. d. Rechtsverfass. Frankr., I, S. 161). Власть герцога въ общемъ порядкѣ не исключала власти графа, но только первенствовала надъ ней. (*) Герцогъ осуществлялъ преимущественно власть высшаго надзора во ввѣренномъ ему округѣ. Впослѣдствіи времени все чаще и чаще назначаются герцоги въ различныя провинціи. Пространство округовъ,

(*) Таково, по крайней мѣрѣ, мнѣніе Вайтца; знаменитый изслѣдователь по исторіи германскаго права и государства—Эйхгорнъ противъ этого.

находившихся подъ управленіемъ герцоговъ, опредѣлялось не одинаково: такіе округи заключали отъ 3-хъ до 12-ти волостей.— Основаніемъ для раздѣленія на герцогскіе округи служило разселеніе по частямъ страны большихъ племенъ, составлявшихъ германскій народъ. Въ силу этого обстоятельства власть герцога, какъ представителя предъ королемъ особности извѣстнаго племени, получала важное значеніе. Частно-владѣльческія стремленія, которыми, согласно общему духу времени, проникнуты были герцоги, побуждали ихъ, при благопріятныхъ условіяхъ, добиваться независимости.—Обыкновеннымъ представителемъ королевской власти и правъ въ отдѣльныхъ частяхъ страны былъ графъ (comes, Graf, grafio). Власть графа распространялась на ту часть государства, которая носила названіе gau или волости; въ Галліи волостямъ соотвѣтствовали округи городовъ. Главнѣйшими обязанностями графа были отправленіе суда, собираніе королевскихъ доходовъ и надзоръ за имуществами короля, мѣры къ сохраненію общественнаго спокойствія и тишины, а также попеченіе о вдовахъ, сиротахъ и всѣхъ нуждающихся въ помощи. Военная власть также принадлежала графу. Онъ предводительствовалъ военною силой своего округа. При всеобщей неопредѣленности отношеній, господствовавшей въ эти начальныя времена политическаго существованія новыхъ народовъ, при отсутствіи государственнаго сознанія въ лицахъ, пользовавшихся властью, большія полномочія, которыя получали графы, вели нерѣдко къ совершенно произвольному употребленію власти съ ихъ стороны и къ крайнему угнетенію народа. Обширное поле для такого рода дѣйствій представляло графамъ принадлежавшее имъ право налагать, по своему усмотрѣнію, наказанія на всякаго нарушителя мира и общественнаго спокойствія. По закону короля Хильдеберта, графу предоставлялось право лишать жизни преступниковъ (Waitz, II, S. 370). Произвольные аресты, изгнанія и всякаго рода преслѣдованія очень часто являлись мѣрами, къ которымъ прибѣгали графы; имъ принадлежала вообще принудительная власть въ обширныхъ размѣрахъ. Средства для вынужденія повиновенія со стороны жителей заключались въ вооруженной стражѣ, которая находилась въ распоряженіи графа. Лица, занимавшія должность графа, пользовались тройною вирой противъ другихъ свободныхъ людей и разными личными преимуществами и выгодами, принадлежавшими вообще знатнымъ людямъ государства. Короли, конечно, не были стѣснены никакимъ закономъ въ назначеніи

лицъ на должность графа; они ихъ назначали, перемѣщали, увольняли, лишали вовсе служебнаго положенія и вообще распоряжались ихъ судьбой, руководясь лишь собственнымъ расположеніемъ. Такъ было въ продолженіе всего меровингскаго періода Франкской монархіи. Но безпредѣльный произволъ въ дѣлѣ назначенія оказывался иногда вреднымъ даже для собственныхъ королевскихъ интересовъ, потому принимались нѣкоторыя мѣры, чтобы ограничить его извѣстными условіями. Къ числу подобныхъ мѣръ надобно отнести эдиктъ короля Хлотара II, постановлявшій, что графъ долженъ быть непремѣнно родомъ изъ той провинціи, начальствованіе надъ которой ему поручалось, чтобы онъ имѣлъ въ ней поземельное владѣніе, которымъ могъ бы отвѣтствовать въ случаѣ наложенія на него денежнаго взысканія (Waitz, II, 377, n. 1). Этимъ постановленіемъ пролагался въ будущемъ путь къ укорененію и распространенію въ жизни принципа наслѣдственности должностей. Такъ-какъ съ должностью соединялись доходы и различныя выгоды, то, при частно-владѣльческихъ воззрѣніяхъ служилыхъ людей, послѣдніе привыкали разсматривать самую должность какъ имущество; отсюда должны были возникнуть стремленія къ укрѣпленію этого имущества за потомствомъ, къ передачѣ его по наслѣдству. Вышеуказанный законъ помогалъ такимъ стремленіямъ. Въ меровингскій періодъ, впрочемъ, наслѣдственная передача должности графа его сыну или другому родственнику являлась только исключеніемъ, и порядокъ этотъ становится преобладающимъ уже въ послѣдующее время. Замѣчательно, что наслѣдственный способъ замѣщенія графской должности въ особенности привился къ германской части Франкскаго государства. Это обстоятельство служитъ опять-таки доказательствомъ усиленія и господства частно-владѣльческаго взгляда среди германскихъ племенъ; эти взгляды, происходя изъ начала неограниченной ничѣмъ личности, не встрѣчали здѣсь въ своемъ развитіи противодѣйствія въ видѣ римскихъ политическихъ понятій, какъ это было среди романскаго населенія Франкской монархіи. По исключенію, иногда допускалось участіе народа при назначеніи графа (Waitz, II, 378, n. 2: „data nobis et populo optione, Eunomius in comitatum erigitur“). Рѣдкіе случаи народнаго участія въ этомъ дѣлѣ знаменуютъ, что прежній общинно-демократическій элементъ, составлявшій основу политическаго строя въ жизни древнихъ германцевъ, не совсѣмъ еще угасъ. Но съ другой стороны графовъ назначали иногда епископы, именно въ тѣхъ

гальскихъ городахъ, гдѣ право на королевскіе доходы съ города предоставлялось епископу, а потому и должностное лицо,—главнѣйшею обязанностью котораго было собираніе доходовъ,—т. е. графъ, не состояло уже въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ королю. По справедливому замѣчанію Вайтца (ibid., 379), передача въ руки епископовъ назначенія графа служитъ убѣдительнымъ доказательствомъ того, что существеннѣйшая задача этой должности заключалась въ попеченіяхъ о личныхъ интересахъ короля, и что при этомъ публичная сторона обязанностей и правъ графа могла совершенно исчезать. Вслѣдъ затѣмъ, однако, тотъ же Вайтцъ старается утвердить мнѣніе, что подобный порядокъ въ первый періодъ исторіи Франкскаго государства былъ не болѣе какъ исключеніе и что понятіе графства носило преобладающій публичный характеръ. Но если бы это было дѣйствительно такъ, то откуда же могли бы возникать подобныя явленія, какъ передача права назначенія на должность частному лицу? При существованіи у органовъ государственнаго начала государственнаго сознанія они были бы невозможны.

Исполненіе отдѣльныхъ обязанностей, возлагаемыхъ на графовъ, они могли передавать другимъ лицамъ, дѣйствовавшимъ отъ ихъ имени. Такіе представители графской власти или назначались для выполненія отдѣльнаго порученія, и въ такомъ случаѣ назывались послами, missi, или же они имѣли значеніе постоянно-дѣйствующихъ агентовъ, подчиненныхъ графу должностныхъ лицъ, управлявшихъ частью цѣлаго округа, ввѣреннаго графу; такія второстепенныя должностныя лица обыкновенно носили названіе викаріевъ (Vicarii). Уполномоченныхъ для выполненія отдѣльныхъ порученій назначалъ самъ графъ; что же касается до викаріевъ, то съ положительною вѣрностью нельзя опредѣлить, кому принадлежало право ихъ назначенія: графу или самому королю (Waitz, II, 381). Въ нѣкоторыхъ частяхъ государства, какъ именно въ Провансѣ, Бургундіи, названіе графа замѣнялось словомъ патриціи; но это не измѣняло нисколько ни характера должности, ни ея функцій. Различіе между графомъ и патриціемъ сводилось лишь къ тому, что послѣднему ввѣрялся округъ большаго объема и населенный преимущественно жителями романскаго происхожденія. Можетъ быть, также патриціи пользовались большими личными почестями сравнительно съ графами.

Общины сельскія и городскія имѣли особое управленіе и отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Начальствующимъ лицомъ въ

сельскихъ общинахъ былъ трибунъ, который, какъ убѣдительно доказываетъ Вайтцъ (II, S. 350), въ нѣкоторыхъ частяхъ государства, имѣвшихъ германское населеніе, назывался шультгейсомъ (scultheizo, sculdatio, а оттуда названіе Schulz). Трибуны и шультгейссы, будучи начальниками общинъ, назначались однако, по крайней мѣрѣ въ бо́льшей части случаевъ, не по выбору мѣстныхъ жителей, т. е. членовъ общины, а королемъ. Въ ихъ рукахъ сосредоточивался общій надзоръ за спокойствіемъ и тишиной въ общинѣ, они собирали королевскіе доходы и вообще блюли интересы короля. Трибуны созывали общинныя собранія и предсѣдательствовали въ нихъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, можетъ быть, они начальствовали и надъ извѣстною частью войска, надъ его подраздѣленіемъ, соотвѣтствовавшимъ отдѣльной общинѣ; этимъ можно объяснить и перенесеніе на мѣстнаго начальника общины названіе римской должности трибуна, такъ-какъ въ позднѣйшія времена Римской имперіи слово „трибунъ" означало низшаго военнаго начальника. Трибуны были только въ сельскихъ общинахъ германскаго племени и въ небольшихъ мѣстечкахъ Галліи. Въ городахъ этой завоеванной страны, гдѣ уцѣлѣли остатки римскихъ учрежденій, подобное трибунамъ положеніе занимали дефензоры, право назначенія которыхъ, по всей вѣроятности, также принадлежало королю (Waitz, ibid., 355, n. 1). На ряду съ королевскимъ должностнымъ лицомъ, начальствовавшимъ въ общинѣ, въ меровингскій періодъ Франкской монархіи, сохраняла силу и имѣла опредѣленный кругъ дѣйствій должность выборнаго начальника сотенъ, центенарія. Не смотря на свое латинское названіе, эта должность была чисто-германскаго происхожденія и представляла собой одинъ изъ немногихъ остатковъ древняго демократическаго строя жизни германскихъ племенъ. Центенаріи, которымъ это имя было усвоено въ латинскихъ источникахъ, имѣли и нѣмецкое названіе—Hunne; въ странѣ салическихъ Франковъ тоже самое должностное лицо называлось thunginus. Въ первоначальныя, доступныя исторіи, времена государственной жизни германцевъ начальники сотенъ были выборными князьями народа; они руководили общинными собраніями и предводительствовали извѣстнымъ отдѣломъ войска во время войны. У салическихъ Франковъ они предсѣдательствовали въ судѣ, но уже не пользовались принудительною властью, которая принадлежала королевскому чиновнику. Въ меровингскій періодъ центенаріи утратили свое право руководить народнымъ судомъ, предсѣдательство-

зать въ судебныхъ собраніяхъ, и заняли въ нихъ подчиненное положеніе. Впослѣдствіи на нихъ были возложены полицейскія обязанности. Высшія должностныя лица, бывшія агентами короля, въ своихъ обращеніяхъ къ народу дѣйствовали чрезъ этихъ выбранныхъ имъ начальниковъ его. Какъ должностныя лица, являвшіяся агентами общины и напоминавшія то время, когда эта послѣдняя была органомъ государственнаго начала, центенаріи не имѣли никакого отношенія къ правамъ и интерссамъ короля; они не обязаны были заботиться о его доходахъ, представлять его власть передъ народомъ и т. п. Центенарій былъ единственнымъ должностнымъ лицомъ, избираемымъ изъ среды общины, ея членами и дѣйствовавшимъ въ качествѣ агента ея. Не болѣе какъ по названію сходна съ должностью центенарія другая, именно—декана; но въ сущности этотъ послѣдній былъ ничто иное, какъ помѣщичій прикащикъ, управитель въ большихъ владѣніяхъ короля, церкви или частныхъ лицъ. Въ имѣніяхъ частныхъ владѣльцевъ, на которыхъ не распространялась общая подсудность и компетенція королевскихъ должностныхъ лицъ, кромѣ управителей, назначаемыхъ отъ владѣльца и называвшихся majores, villici, встрѣчаются еще агенты высшаго ранга, носившіе названіе судей, judices. На нихъ возлагались попеченія объ охраненіи спокойствія и безопасности, всѣ дѣла, касавшіяся сельскаго хозяйства и отношеній между зависимыми крестьянами, разборъ тѣхъ споровъ между свободными людьми, жившими на землѣ частнаго владѣльца, которые не подлежали народному суду. Компетенція этихъ помѣщичьихъ чиновниковъ возрастала по мѣрѣ того, какъ расширялась власть частнаго владѣльца надъ свободными поселянами, жившими на его землѣ, и ограничивался кругъ дѣятельности королевскихъ должностныхъ лицъ. Отъ старинныхъ народныхъ правъ на участіе въ дѣятельности государственнаго начала уцѣлѣли въ этотъ періодъ собранія членовъ общины или округа для производства суда. Но какого рода роль принадлежала здѣсь народному собранію—историки германскаго государственнаго права не опредѣляютъ съ точностью (Waitz, II, S. 458—487).

Содержаніе должностнымъ лицамъ и слугамъ короля заключалось въ извѣстной части судебныхъ пошлинъ, въ подаркахъ и въ поземельныхъ участкахъ. Послѣдній способъ вознагражденія за службу съ теченіемъ времени все болѣе и болѣе входилъ въ употребленіе; поземельные надѣлы стали считаться принадлежностью

извѣстной должности и переходили отъ лица, занимавшаго ее, къ его преемникамъ. Это еще болѣе скрѣпляло связь между королемъ и его агентами, такъ-какъ къ обязательствамъ, основаннымъ на должности, присоединялись еще тѣ, которыя вытекали изъ владѣнія королевскимъ имуществомъ. Отношенія должностныхъ лицъ къ королю имѣли своимъ главнѣйшимъ основаніемъ долгъ вѣрности, изъ котораго вытекала обязанность для каждаго изъ нихъ свято блюсти пользы и выгоды короля и не дѣлать ничего противнаго имъ. Короли, однако, не довольствовались простымъ повиновеніемъ, которымъ въ отношеніи къ нимъ были обязаны должностныя лица, и стремились довести ихъ до рабскаго послушанія. Не только потеря должности или поземельнаго владѣнія, даннаго въ видѣ вознагражденія за нее, но и жестокія тѣлесныя наказанія бывали примѣняемы, какъ карательная мѣра, къ должностнымъ лицамъ (ibid. II, 452, n. I). Но съ другой стороны преобладающія себялюбивыя стремленія отдѣльнаго лица, характеризующія эпоху, находили себѣ широкое поле и въ дѣятельности чиновниковъ, пользовавшихся недостаткомъ надзора и эксплуатировавшихъ должность въ своихъ видахъ. Герцоги и графы, управленіе которыхъ становилось невыносимымъ для народа, были часто изгоняемы, вновь сажаемы при помощи вооруженной силы, впадали въ немилость у королей и снова заслуживали ихъ благорасположеніе, иногда же при благопріятныхъ условіяхъ, становились почти независимыми отъ королевской власти. Все управленіе государствомъ представляло картину хаоса и броженія, находящую себѣ объясненіе въ частно-владѣльческихъ стремленіяхъ каждаго отдѣльнаго лица, пользовавшагося какой-либо властью, въ отсутствіи государственнаго сознанія какъ у органовъ государственнаго начала, такъ и у агентовъ ихъ. Права этихъ послѣднихъ, вытекавшія изъ ихъ должности, разсматривались ими какъ частныя права; другого взгляда не могло и образоваться у должностныхъ лицъ, такъ-какъ сама высшая власть, въ лицѣ короля, пріучала ихъ смотрѣть на ихъ должностныя функціи какъ на дѣятельность, исключительно посвящаемую выгодамъ ихъ господина и хозяина.

Въ результатѣ разсмотрѣнія общаго характера государственной службы въ меровингскій періодъ Франкской монархіи получается тотъ выводъ, что должностныя лица, являвшіяся агентами органа государственнаго начала, были въ сущности не болѣе какъ прикащиками собственника всей страны—короля; главнѣйшій способъ

замѣщенія должностей заключался въ приглашеніи на королевскую службу извѣстныхъ лицъ, которыя вступали въ договорныя отношенія къ королю; но договоръ этотъ былъ заключаемъ на службу вообще, а не относительно назначенія на опредѣленную должность.

Частно-владѣльческія стремленія лицъ, бывшихъ органами государственнаго начала и ихъ главнѣйшихъ агентовъ, отражавшіяся на всемъ характерѣ управленія государствомъ, должны были неизбѣжно привести Франкскую монархію къ распаденію. Вотчинный элементъ, положенный въ основу государственнаго управленія, до той поры не препятствуетъ единству государства, пока въ странѣ есть только одинъ могущественный владѣлецъ, именно лицо, являющееся главнымъ органомъ государственнаго начала, пока борьба съ этимъ лицомъ не подъ силу всѣмъ остальнымъ частнымъ владѣльцамъ. При этомъ условіи вотчинное государство можетъ существовать болѣе или менѣе продолжительное время, до тѣхъ поръ, пока не изживетъ всѣ заключающіеся въ немъ зачатки внутренней силы, жизни и развитія. Но такъ-какъ жизнь и развитіе, при господствѣ частно-владѣльческаго элемента, возможны только въ весьма ограниченной степени, могутъ дойти лишь до извѣстныхъ предѣловъ, за которыми уже немыслимъ дальнѣйшій прогрессъ, то, конечно, рано или поздно, общество, государственное начало котораго усвоило себѣ вотчинный характеръ, должно разложиться. Впрочемъ процессъ разложенія обыкновенно начинается ранѣе того срока, когда само-собой уже изжилось частно-владѣльческое начало; на помощь этому процессу обыкновенно приходятъ явленія постороннія, которыя при нѣкоторыхъ условіяхъ могли бы быть устранены, но которыя все-таки вытекаютъ изъ общаго начала, какъ его послѣдствія, наступающія при извѣстныхъ данныхъ. Такимъ явленіемъ, которое должно было способствовать разложенію Франкскаго государства, было вырожденіе меровингской династіи, крайняя слабость и ничтожество тѣхъ личностей, которыя занимали престолъ. Естественнымъ слѣдствіемъ дегенераціи Меровинговъ должно было быть распаденіе ихъ государства на отдѣльныя части, властителями которыхъ сдѣлались бы болѣе ловкіе и сильные изъ герцоговъ и графовъ. Но на этотъ разъ спасеніе государственнаго единства пришло оттуда же, откуда грозила ему опасность. Изъ всѣхъ высшихъ должностныхъ лицъ возвысились во времена Меровинговъ майордомы; судьба наиболѣе благопріятствовала членамъ одной фамиліи, наслѣдственно

занимавшимъ эту должность и поставившимъ ее на такую высоту, что королямъ меровингской династіи оставался только титулъ и нѣкоторые внѣшніе аттрибуты власти, между тѣмъ какъ майордомы были полновластными распорядителями государства. Агонія меровингскаго дома кончилась, и во главѣ государства явились новые люди, обладавшіе силой и энергіей, и такимъ образомъ естественный ходъ развитія вотчиннаго государства не былъ прерванъ преждевременною смертью. Новая династія съумѣла подавить силу и значеніе аристократіи, которая до поры-до-времени вынуждена была подчиниться и отказаться отъ своихъ притязаній. Общій характеръ управленія при Каролингахъ долженъ былъ видоизмѣниться, благодаря вліянію нѣкоторыхъ элементовъ, получившихъ особое развитіе. Такими элементами были христіанство или, лучше сказать, церковь и римскія преданія. Привязанность и преданность, которую выказывали въ отношеніи къ церкви члены каролингскаго дома и въ особенности Карлъ Великій, не могли остаться безъ слѣда и вліянія на ихъ дѣятельность, какъ правителей государства. Крѣпкая организація церкви, ея единство, обязанность каждаго христіанина повиноваться ея предписаніямъ—все это должно было представить образецъ для подражанія организаторамъ государства. Въ свою очередь самое содержаніе христіанскаго ученія, требовавшаго со стороны сильныхъ покровительства и защиты слабымъ, направляло въ эту сторону дѣятельность франкскихъ королей, этихъ усердныхъ почитателей церкви, и заставляло ихъ заботиться по возможности о благѣ подданныхъ. Понятно, что такимъ образомъ воспитывалось въ правителяхъ государственное сознаніе. Это были первые задатки его, вытекавшіе однако изъ того же личнаго источника, который порождалъ и частно-владѣльческія стремленія королей; покровительствовать церкви, слабымъ и угнетаемымъ необходимо было для того, чтобы выполнить христіанскую заповѣдь и заслужить спасеніе и вѣчное блаженство въ будущей жизни; идея и чувство личнаго блага являлись такимъ образомъ и здѣсь двигающими силами, мотивами тѣхъ дѣйствій, которыя были направлены къ благу государства. Къ этому личному двигателю приходило на помощь воззрѣніе, которое высказывали церковные писатели, что самую власть Богъ даровалъ, по своей милости, царствующимъ лицамъ лишь для того, чтобы они заботились о благѣ народа и государства (Waitz, III, 202). Для римскихъ политическихъ понятій въ эпоху Карла Великаго открылся новый путь, посред-

ствомъ котораго они могли оказать, по крайней мѣрѣ на нѣкоторое время, сильнѣйшее, чѣмъ прежде, вліяніе на образъ дѣйствій главы Франкскаго государства. Этотъ путь заключался въ ознакомленіи лицъ, жившихъ при дворѣ Карла, съ поэтами и писателями классическаго міра. Обѣ эти причины, т. е. вліяніе церкви и знакомство съ римскими государственными идеями, въ соединеніи съ тѣми выдающимися свойствами ума и характера, которыми отличались первые короли изъ новой династіи и особенно одинъ изъ нихъ, именно Карлъ Великій, имѣли результатомъ пробужденіе государственнаго сознанія въ правителяхъ Франкскаго государства и нѣкоторую перемѣну въ характерѣ управленія. Но привычныя понятія и убѣжденія, вытекавшія изъ частно-владѣльческаго начала, были слишкомъ живучи для того, чтобы тотчасъ же уступить мѣсто новому направленію; это послѣднее встрѣчало въ нихъ на каждомъ шагу противодѣйствіе, которое мѣшало правильному, безостановочному его росту. Потому вся дѣятельность Карла Великаго и вообще членовъ каролингскаго дома, вплоть до распаденія Франкской монархіи, отражаетъ на себѣ борьбу двухъ противоположныхъ направленій: истинно-политическаго, основаннаго на только-что возникавшемъ государственномъ сознаніи, и стараго, частно-владѣльческаго; послѣднее, однако, всегда болѣе или менѣе преобладало надъ первымъ; въ личностяхъ, одаренныхъ особеннымъ умомъ и волей, какъ въ Карлѣ Великомъ, политическое направленіе хотя не было торжествующимъ, но все-таки проявлялось замѣтнымъ образомъ, въ дѣятельности же болѣе обыкновенныхъ людей оно отступало снова на задній планъ. Такъ продолжалось до того времени, когда рѣшительно и надолго восторжествовало частно-владѣльческое начало, когда сильные характеры сошли со сцены и замѣнились обыкновенными и слабыми людьми; еще неуспѣвшее окрѣпнуть новое сознательно-государственное направленіе снова должно было заглохнуть подъ сильнѣйшимъ наплывомъ личныхъ эгоистическихъ стремленій, находившихъ себѣ плодотворную почву въ неразвитости и грубости всего общества. Лучшее доказательство живучести частно-владѣльческаго начала и его преобладанія въ эпоху Каролинговъ представляетъ тотъ предположенный Карломъ раздѣлъ государственнаго наслѣдства между его сыновьями, который не былъ осуществленъ лишь потому, что двое изъ нихъ кончили жизнь ранѣе, чѣмъ отецъ. То обстоятельство, что къ участію въ государственномъ наслѣдствѣ призывались не одни только дѣти властителя извѣстной части

государства, а и вообще члены царствующаго королевскаго рода, что иногда даже дяди получали предпочтеніе передъ племянниками, вовсе не свидѣтельствуетъ о незначительности частно-владѣльческаго, вотчиннаго начала въ государственномъ быту того времени; оно не доказываетъ, что это начало уступало мѣсто другому, именно такъ-называемому родовому, какъ элементу совершенно самостоятельному и имѣвшему болѣе или менѣе продолжительное вліяніе въ развитіи политической жизни народовъ. Участіе цѣлаго рода въ наслѣдствѣ, предпочтеніе дядей племянникамъ служатъ не болѣе какъ фактомъ, доказывающимъ крѣпость старинныхъ родовыхъ понятій, которыми долгое время еще проникались вообще имущественныя, а въ ряду ихъ и наслѣдственныя отношенія общества, и такъ-какъ государство разсматривалось съ точки зрѣнія частнаго имущества, принадлежащаго извѣстному роду, то ясно, что родовыя понятія, не измѣняя сущности частно-владѣльческаго взгляда правителей, могли быть переносимы и на наслѣдованіе государства.

Способы назначенія на должности и характеръ государственной службы въ каролингскій періодъ Франкской монархіи отражали на себѣ тоже двойственное вліяніе двухъ противоположныхъ элементовъ:—государственнаго сознанія и элемента частно-владѣльческаго, какъ и политическія явленія жизни во всѣхъ другихъ сферахъ.

Въ соотвѣтствіи съ расширеніемъ предѣловъ государства, съ возвышеніемъ представителя власти, отчасти подъ вліяніемъ церковныхъ и римскихъ порядковъ, расширялся дворъ франкскихъ государей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и кругъ придворныхъ должностей, хотя существенный характеръ двора не особенно много измѣнился. Центръ управленія государствомъ находился во дворѣ; здѣсь происходили и собранія вельможъ государства, получившія при Карлѣ Великомъ особое значеніе. Изъ придворныхъ должностей меровингскаго періода потеряла, конечно, смыслъ и была упразднена должность майордома. Часть его обязанностей передана сенешалу (Waitz, III, 415), который въ это время носитъ различныя названія, объясняемыя разнообразными занятіями, поручавшимися этому придворному чиновнику. Затѣмъ извѣстны въ эту эпоху должности оберщенка, шталльграфа и камерера. Всѣ исчисленныя должности имѣли отношенія къ личному дѣлу короля, къ его домашнему хозяйству, хотя въ то же время на лица, ихъ занимавшія, возлагались по прежнему, отъ времени-до-времени, по-

ученія чисто-государственнаго свойства: они участвовали въ совѣщаніяхъ по дѣламъ управленія, въ судѣ, посылались въ качествѣ королевскихъ уполномоченныхъ (Sendboten, missi) внутрь страны, предводительствовали войскомъ и т. п. Вновь появившіяся потребности придворной жизни, которая становилась болѣе и болѣе роскошною, постепенно и широко развивавшееся домашнее хозяйство создавали постоянно новыя должности, которыя, вмѣстѣ съ первоначальными, такъ-сказать основными придворными службами, дали начало позднѣйшему многочисленному и блестящему придворному штату европейскихъ государей (*). Точно также пріобрѣли дальнѣйшее развитіе и расширенный кругъ дѣйствій во времена Каролинговъ тѣ придворныя должности, которыя имѣли государственное значеніе. Сюда прежде всего относится должность пфальцграфа, участіе котораго въ королевскомъ судѣ и значеніе для королевской юрисдикціи видоизмѣняется и опредѣляется точнѣе за этотъ періодъ. Не только подготовка дѣла, но и самое рѣшеніе его находилось подъ извѣстнымъ вліяніемъ этого должностного лица; отъ него зависѣло представить дѣло на рѣшеніе императора, когда онъ находилъ въ извѣстномъ случаѣ примѣненіе свѣтскихъ законовъ слишкомъ суровымъ, несоотвѣтствующимъ духу христіанства; менѣе важныя дѣла пфальцграфъ рѣшалъ самъ, въ рѣшеніи же дѣлъ, подлежавшихъ суду короля, участвовалъ въ качествѣ члена суда (Waitz, IV, 412 u. fg.). Почти всѣ свѣтскія дѣла, которыя разсматривались при дворѣ, касались какимъ-либо образомъ дѣятельности пфальцграфа. Не

(*) Изложеніе исторіи придворныхъ, точно такъ же какъ и государственныхъ должностей, понятнымъ образомъ не можетъ входить въ нашъ планъ и вообще относится не къ праву государственной службы въ томъ смыслѣ, какъ мы принимаемъ это понятіе, а къ праву установленій и его историческому развитію. Если мы остановились съ нѣкоторой подробностью на придворныхъ и государственныхъ должностяхъ Франкской монархіи, то лишь потому, что въ постепенномъ образованіи политическихъ и юридическихъ институтовъ первоначальныя, зародышевыя формы имѣютъ долгое время громадное, рѣшающее значеніе въ ихъ дальнѣйшей судьбѣ. Наша же задача ограничивается собственно указаніемъ общаго характера государственной службы въ главнѣйшія историческія эпохи европейскихъ народовъ, который преимущественно выразился въ способахъ назначенія на государственныя должности; а эти способы, въ свою очередь, обнаруживали воззрѣнія, свойственныя въ извѣстное время органамъ государственнаго начала на ихъ отношенія къ своимъ агентамъ.

рѣдко пфальцграфы посылались въ провинцію въ качествѣ королевскихъ уполномоченныхъ или missi (ibid. III, 425). Дѣлопроизводство короля, а затѣмъ императора, изготовленіе актовъ и приложеніе печати ввѣрялись вѣдѣнію сначала референдарія, а послѣ многихъ канцлеровъ и нотаріевъ, между которыми одинъ получаетъ скоро первенствующее значеніе и называется сначала первымъ нотаріемъ королевскаго дворца, а потомъ верховнымъ канцлеромъ. Эту должность почти всегда занимало духовное лицо; вообще канцелярія дворца находилась въ извѣстной связи съ королевскою или императорскою капеллой. Между духовными должностными лицами императорскаго франкскаго двора выдающееся положеніе занималъ эрцкапелланъ, а такъ-какъ въ дворцовой капеллѣ хранились важнѣйшіе документы и акты, то современемъ эрцкапелланъ сдѣлался начальствующимъ лицомъ надъ всей канцеляріей. Названіе министеріаловъ для придворныхъ должностныхъ лицъ во времена Каролинговъ становится самымъ общеупотребительнымъ и при позднѣйшихъ Каролингахъ переносится и на другія свѣтскія и духовныя знатныя лица, причемъ обозначаетъ ихъ особенныя отношенія ко двору (Waitz, III, 441. n. 2. „Fidelis ministerialis noster“, въ другихъ источникахъ даже съ прибавкой: „et illuster comes“). Главнѣйшія между придворными должностными лицами приглашались къ совѣщаніямъ о наиболѣе важныхъ государственныхъ дѣлахъ. Въ совѣтѣ короля участвовали также и другія, пользовавшіяся почетомъ, свѣтскія и духовныя лица. Впослѣдствіи право этого участія опредѣляется болѣе постояннымъ и прочнымъ образомъ, и не зависитъ уже исключительно отъ личнаго довѣрія короля. Положеніе совѣтника (consiliarius, consul, senator) начинаетъ выдѣляться изъ ряда другихъ придворныхъ положеній. Нѣкоторые изъ членовъ совѣта жили при дворѣ и носили спеціальное названіе „совѣтниковъ двора“ (Hofräthe), другіе призывались или только для особо-важныхъ дѣлъ, или въ опредѣленные сроки (Waitz, III, 443). Сознаніе обязанности правителей заботиться объ общемъ благѣ очевидно начинаетъ проникать въ умы лучшихъ и наиболѣе просвѣщенныхъ людей вѣка и между прочимъ отражается на условіяхъ выбора совѣтниковъ короля, которые назначались, по словамъ современныхъ писателей, изъ лицъ, боявшихся Бога и ставившихъ послѣ вѣчной жизни выше всего короля и государство, предпочитавшихъ благо народа собственной выгодѣ (ibid., 444). Впослѣдствіи, при слабомъ наслѣдникѣ Карла Великаго, изъ среды членовъ совѣта или придвор-

ныхъ чиновниковъ обыкновенно выдвигалось одно лицо, получавшее преобладающее вліяніе на дѣло управленія и носившее названія верховнаго совѣтника, перваго во дворцѣ и ближайшаго къ королю, иногда „архиминистра“. Кромѣ свѣтскихъ и духовныхъ должностныхъ лицъ, а также членовъ совѣта, при дворѣ состояли разные разряды людей, называвшіеся довѣренными людьми (secretarii, a secretis), любимцами (deliciosi), родственниками (familiares), друзьями (amici). Титулъ familiares придавался позднѣе особо-уважаемымъ лицамъ какъ знакъ почести и отличія. Придворный штатъ по прежнему составлялъ главный фондъ, изъ котораго брались агенты государственной власти, т. е. должностныя лица, для управленія страны. Провинціальное управленіе при Каролингахъ сохраняетъ тѣ же основныя черты, что̀ и при предшествовавшей династіи. Карлъ Великій устранилъ въ немъ лишь недостатки, естественнымъ образомъ развившіеся изъ тѣхъ общихъ началъ, которыми былъ проникнутъ весь строй государственной жизни,—недостатки, грозившіе въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи самой цѣлости государства. Но такъ-какъ корень зла не былъ уничтоженъ, то понятно, что современемъ онъ долженъ былъ дать новые, болѣе могучіе ростки, для уничтоженія которыхъ было уже мало энергической дѣятельности отдѣльныхъ личностей. При Меровингахъ нѣкоторые герцоги пріобрѣли почти независимую властъ въ своихъ должностныхъ округахъ, благодаря, между прочимъ, тому обстоятельству, что они начальствовали надъ отдѣльными частями страны, въ которыхъ обитали отличавшіяся своими особенностями народныя племена. Карлъ совершенно уничтожилъ самостоятельную власть такихъ герцоговъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда необходимость защиты пограничныхъ провинцій требовала усиленія военной власти начальствовавшихъ надъ ними лицъ, Карлъ старался по крайней мѣрѣ избѣгать титула герцога, „dux“, замѣняя его названіемъ „missus“, т. е. уполномоченнаго посла. Иногда въ пограничные округи назначались такіе же графы, какъ и въ другія провинціи, но только съ болѣе широкой властью; въ другихъ случаяхъ надъ марками или пограничными округами начальствовали маркграфы, которымъ подчинялись обыкновенные графы. Эти послѣдніе, точно такъ же какъ и при Меровингахъ, были нормальными начальниками провинцій; должностные округи ихъ назывались графствами (comitatus). Графства почти всегда совпадали съ дѣленіями страны, называвшимися gau, и носили, въ большинствѣ случаевъ, ихъ названіе, иногда же назывались по

имени начальствующаго графа (Waitz, III, 322). Обычный порядокъ былъ тотъ, что графу поручалось одно только графство. Дѣятельность графовъ при Каролингахъ сохраняетъ прежній характеръ, но въ ея сферу вносятся теперь нѣкоторыя новыя обязанности, именно полицейскаго характера, вызываемыя усиленіемъ и расширеніемъ дѣятельности самаго государственнаго начала. Въ последнее время династіи Меровинговъ многіе графы достигли чуть не полной независимости отъ королевской власти; самая должность сдѣлалась почти наслѣдственнымъ достояніемъ извѣстныхъ семействъ. Карлъ Великій своими мѣрами парализовалъ стремленіе графовъ къ независимости; значеніе ихъ, по крайней мѣрѣ на нѣкоторое время, ограничивается ролью королевскихъ агентовъ. Въ тѣхъ видахъ, чтобы подорвать постоянно усиливавшуюся аристократію, Карлъ Великій назначалъ иногда на должности графовъ и епископовъ людей незначительнаго происхожденія, даже своихъ вольноотпущенныхъ, на которыхъ онъ могъ разсчитывать, что они будутъ совершенно послушными орудіями его цѣлей (Waitz. III, 326, 7). Едвали впрочемъ въ этомъ назначеніи низкорожденныхъ людей на важные посты сказывалось истинно-политическое воззрѣніе на цѣли управленія,—вѣрнѣе, что въ подобныхъ фактахъ выражалось, согласное съ общимъ направленіемъ эпохи, желаніе главы государства ставить своихъ агентовъ въ наиболѣе зависимое положеніе. Впрочемъ, какъ общее правило, сохранялось и при Каролингахъ назначеніе на должность графа людей знатнаго происхожденія. Положеніе подчиненныхъ чиновниковъ становится теперь значительнѣе, чѣмъ прежде, что объясняется расширеніемъ обязанностей графовъ и вслѣдствіе того частыми ихъ отлучками изъ своей резиденціи и даже изъ должностного округа. Такими подчиненными должностными лицами являются центенаріи, викаріи, начальствовавшіе, въ подчиненіи графу, надъ подраздѣленіями ввѣреннаго ему округа, и вицеграфы, замѣнявшіе графа въ его отсутствіи. Вліяніе народа въ назначеніи центенарія, бывшаго въ прежнее время агентомъ народной власти, теперь крайне ограничивается и замѣняется вліяніемъ графа. Такимъ образомъ исподоволь и незамѣтно исчезаютъ послѣдніе остатки народнаго участія въ дѣятельности государственнаго начала. Только въ нѣкоторыхъ частяхъ Франкскаго государства сохранилось при Каролингахъ въ бо́льшихъ размѣрахъ это участіе народа въ назначеніи должностныхъ лицъ. Такъ въ Истріи и Ретіи за народомъ оставалось право выбора духовныхъ

и свѣтскихъ начальниковъ (Waitz, III, 341). Но въ позднѣйшее время каролингской династіи и здѣсь высшимъ должностнымъ лицомъ является агентъ короля—графъ. Иногда вмѣсто графовъ ихъ обязанности отправляли особыя уполномоченныя отъ нихъ лица, missi, на которыя возлагалось или отдѣльное порученіе, или исправленіе должности графа на извѣстный срокъ. Второстепенные чиновники, какъ центенаріи и викаріи, имѣли своихъ подчиненныхъ агентовъ, называвшихся „locopositi", „loci servatores"; вообще подчиненныя должностныя лица носили названіе „служителей" (ministri) и „младшихъ" (juniores). Наконецъ было значительное количество чиновниковъ, носившихъ разныя названія и вѣдавшихъ домены, управлявшихъ имуществами и доходами короля. Кромѣ постоянныхъ должностныхъ лицъ въ эпоху Каролинговъ имѣли весьма важное значеніе уполномоченные, посылаемые отъ короля внутрь страны для особо-важныхъ дѣлъ, которыя не могли быть возложены на обыкновенныхъ чиновниковъ. Это были missi, или королевскіе послы, иначе зендботы или зендграфы, называемые различно въ источникахъ (missus, legatus, nuntius; къ этимъ названіямъ присоединялись иногда слова „dominicus", „regalis", „palatinus", „fiscalis"). Обязанности, поручавшіяся этимъ чрезвычайныхъ королевскимъ посламъ, были разнообразны: они отправляли судъ, защищали интересы короля и фиска, охраняли права́ церкви, наблюдали за королевскими бенефиціями, осуществляли общій надзоръ надъ дѣятельностью свѣтскихъ и духовныхъ должностныхъ лицъ, выступали иногда въ качествѣ предводителей военныхъ силъ. Королевскими посланниками назначались лица разныхъ положеній: высшіе придворные чиновники, аристократы, графы, духовныя особы и т. п. Послѣ своего коронованія императоромъ Карлъ Великій еще болѣе усилилъ значеніе зендботовъ или чрезвычайныхъ посланниковъ; посредствомъ этихъ агентовъ онъ имѣлъ въ виду проводить въ дѣйствительную жизнь свои преобразовательные планы; въ различныя части страны были назначены въ качествѣ пословъ императора знатные, уважаемые и опытные люди, духовные и свѣтскіе; „они должны были наблюдать и заботиться, чтобы всѣ жили праведно, по завѣту Бога, чтобы вездѣ соблюдаема была строгая справедливость, чтобы не дѣлалось неправды церкви, бѣднымъ, вдовамъ, сиротамъ и вообще всему народу....., чтобы всѣ пребывали въ мирѣ и любви" (Waitz, III, 380). Заботы о церкви, ея благосостояніи, о распространеніи и укрѣпленіи благочестія въ

народѣ составляли одну изъ существеннѣйшихъ обязанностей королевскихъ пословъ. Наблюденіе черезъ нихъ за правосудіемъ, за тѣмъ, чтобы чиновники исполняли свои обязанности, чтобы подданные не терпѣли притѣсненій,—все это окрашивалось въ религіозный цвѣтъ, все это вытекало изъ одного источника—личнаго благочестія главы государства. Такимъ образомъ приверженность къ церкви, религіозное настроеніе, въ связи съ вліяніемъ римскихъ политическихъ понятій, были первоначальными дѣятельными силами, возбуждавшими въ франкскихъ монархахъ государственное сознаніе, которому однако не суждено было развиться и дать плоды подъ гнетомъ другихъ, противодѣйствующихъ и болѣе могучихъ въ то время элементовъ. Самое учрежденіе зендграфовъ, не смотря на свое преимущественно политическое назначеніе, должно было отражать на себѣ вліяніе преобладавшихъ въ обществѣ убѣжденій и стремленій, вовсе неблагопріятныхъ усиленію государственнаго сознанія и политическаго взгляда на управленіе. Трудно было найти среди этого общества, почти исключительно проникнутаго грубыми себялюбивыми разсчетами и побужденіями, достаточное количество людей для выполненія важныхъ обязанностей, возлагаемыхъ на королевскихъ уполномоченныхъ, людей, которые, по своимъ нравственнымъ и умственнымъ свойствамъ, могли бы стоять въ уровень съ своимъ высокимъ положеніемъ. Очень нерѣдко зендботы, вмѣсто того, чтобы быть защитниками народа отъ произвола чиновниковъ, являлись для него еще большимъ зломъ, чѣмъ графы и викаріи, управлявшіе страной, и злоупотребляли своею властью тѣмъ легче и свободнѣе, чѣмъ шире она была сравнительно съ властью обыкновенныхъ должностныхъ лицъ (Waitz, III, 400).

Всѣ измѣненія въ управленіи государствомъ, совершившіяся въ эпоху Каролинговъ, въ особенности въ царствованіе замѣчательнѣйшаго изъ этой династіи лица, т. е. Карла Великаго, не имѣли такимъ образомъ существеннаго значенія и прочнаго вліянія на дальнѣйшія судьбы государства; благотворное дѣйствіе этихъ перемѣнъ ограничивалось лишь періодомъ царствованія отдѣльной личности, энергіи и способностямъ которой онѣ были обязаны своимъ возникновеніемъ. Только особенно выдававшіеся изъ общей среды люди могли воспринять и усвоить себѣ новую идею о благѣ народа, о предпочтительномъ значеніи интересовъ цѣлаго предъ частными и узкими личными выгодами. Но вліянія, возбуждавшія эту идею, были ничтожны и слабы въ сравненіи

съ противоположными имъ силами, управлявшими массами общества.

Не смотря на зарождавшееся государственное сознаніе, которое, подъ вліяніемъ ученія церкви и ознакомленія съ политическими началами классической жизни стало уже обнаруживать нѣкоторое практическое дѣйствіе, частно-владѣльческіе элементы, начало личной выгоды все еще преобладали и продолжали въ свою очередь развиваться. Вопросъ о жизни и смерти того или другого изъ этихъ началъ, т. е. новаго, сознательно государственнаго, или стараго, частновладѣльческаго, могъ быть рѣшенъ только совокупностью всѣхъ условій тогдашняго быта. На сторонѣ частно-владѣльческаго элемента оказалось болѣе условій, благопріятствовавшихъ его дальнѣйшему росту и укорененію, и потому онъ восторжествовалъ, надолго подавивъ идею общаго блага и сознательно-политическую дѣятельность органовъ государственнаго начала. Развиваясь своимъ путемъ, частно-владѣльческій элементъ постепенно создавалъ новыя и разнообразныя формы, въ которыхъ отдѣльныя личности изъ общественной среды должны были подчиняться наиболѣе сильнымъ и вліятельнымъ людямъ. Если прежде главнѣйшею и даже единственною формой такого подчиненія было вступленіе свободныхъ людей въ отношенія, основанныя на вѣрности и службѣ, вступленіе въ антрустіоны короля, то съ теченіемъ времени эта довольно-широкая, мало стѣснявшая личную свободу вѣрныхъ людей, форма уступила мѣсто другимъ. Отдача себя подъ покровительство, подъ защиту сильнѣйшаго, во времена необузданнаго разгула силы и произвола отдѣльной личности должна была казаться слабымъ людямъ самымъ лучшимъ средствомъ обезпечить себѣ сколько-нибудь спокойное существованіе. Сильнѣйшимъ лицомъ въ обществѣ былъ или считался король; подъ его защиту, подъ его mundium вступали всѣ, опасавшіеся за безопасность своей личности и имущества; о королѣ сложилось представленіе какъ о естественномъ покровителѣ не только всѣхъ слабыхъ и угнетенныхъ, но какъ о защитникѣ всего народа, объ охранителѣ общественнаго мира и спокойствія. Подъ особенную защиту короля поступали духовныя лица, иногда съ своими учрежденіями и владѣніями, купцы, женщины и т. п. Иногда вступленіе въ патронатъ короля было только временное; такъ ввѣряли себя особой защитѣ короля римскіе пилигримы, вообще лица путешествующія, во все время своего пути. Отношенія между королемъ или даже вообще сильнымъ лицомъ, которое являлось

патрономъ другихъ, и его подзащитными соприкасались и переплетались съ отношеніями другого рода, основанными на полученіи отъ короля или иного сильнаго человѣка участка земли, имущества въ видѣ бенефиція. Отношенія, отсюда возникавшія, также устанавливали извѣстную личную связь между давшимъ имущество и получавшимъ его; дача бенефиція вызывала со стороны получавшаго обязательство особой вѣрности и преданности (Waitz, IV, 198, n. 3: „beneficiavit illi portionem de exclusa, dum fidelis et amicus illi fuisset"). Раздача бенефиціевъ опять-таки принимала различныя, болѣе или менѣе случайныя формы, подъ которыми однако можно услѣдить всегда одну и ту же сущность. Кромѣ того отъ пожалованія бенефиціемъ отличались другія раздачи земельныхъ участковъ, пользованіе которыми предоставлялось за оброки и повинности. Вообще въ началѣ среднихъ вѣковъ, когда новые народы только-что вступали на длинный путь исторической жизни, всѣ отношенія общественныя: экономическія, политическія и другія представляли крайне-хаотическое состояніе; все только-что возникало; различные элементы, выработанные природой, характеромъ, прежнею несложною исторіей этихъ начинающихъ народовъ, сталкивались съ остатками многовѣковой классической цивилизаціи и культуры, различнымъ образомъ ими переработывались или въ свою очередь ихъ переработывали. Тѣ изъ сталкивавшихся между собою и боровшихся элементовъ и силъ, которые были живучѣе или попадали въ болѣе благопріятныя условія, переживали время броженія, выходили изъ борьбы побѣдоносно, хотя иногда въ совершенно-измѣненномъ видѣ, и становились зачатками новыхъ формъ жизни и дальнѣйшаго развитія; другіе, напротивъ, безслѣдно вымирали. Это состояніе хаотическаго броженія разнообразныхъ элементовъ есть исключительная причина почти непреодолимой трудности для современнаго человѣка уяснить себѣ и вполнѣ постигнуть сущность запутанныхъ отношеній средневѣковой дѣйствительности; только тогда эти отношенія въ нашихъ глазахъ принимаютъ болѣе или менѣе опредѣленный характеръ, когда удается подмѣтить среди ихъ разнообразія дѣйствіе одной какой-либо силы, которая преобладаетъ надъ всѣми остальными и направляетъ ихъ въ ту или другую сторону. Такою главной движущей силой, опредѣляющей жизненныя отношенія средневѣковой эпохи, является слишкомъ мало сдержанное соціальными условіями начало частнаго личнаго блага и вытекающія изъ него частно-владѣльческія стремленія.—Бенефеціаль-

ныя отношенія въ каролингскій періодъ Франкской монархіи начинаютъ сближаться и переплетаться съ отношеніями, основанными на вступленіи въ mundium, подъ защиту сильнѣйшаго лица; для обозначенія отношеній послѣдняго рода выработывается новый терминъ—коммендація; отношенія подзащитности, патроната, въ свою очередь, находятся въ близкомъ соприкосновеніи съ развивающимися въ эту пору отношеніями вассалитета.—О происхожденіи вассальныхъ связей и феодальной системы существуютъ многочисленныя и разнообразныя мнѣнія. Какова бы ни была однако ближайшая причина образованія ленной системы и ея распространенія, дошедшаго до того, что феодализмъ на долгое время охватилъ и проникъ собою весь строй и все содержаніе средневѣковой общественной жизни, основная сила, произведшая это явленіе—та же, которая вообще давала направленіе и тонъ всѣмъ остальнымъ явленіямъ средневѣковой исторіи; это именно—господство почти ничѣмъ несдерживаемаго произвола личности, неограниченная свобода однихъ, порождавшая безправіе и несвободу другихъ. Въ каролингскій періодъ личная связь, возникавшая между лицомъ, давшимъ бенефицій, и лицомъ, получившимъ его, пріобрѣтаетъ опредѣленную форму для своего выраженія именно въ коммендаціи; лицо, получавшее бенефицій, поступало подъ защиту давшаго. Такъ-какъ подъ защиту сильныхъ лицъ отдавались иногда свободные люди со всѣмъ своимъ имуществомъ, то и въ этомъ пунктѣ отношенія личнаго покровительства, патроната соприкасались съ отношеніями по имуществу. По мнѣнію однихъ писателей (Waitz. въ соч. Über die Anfänge der Vassalit. 5, 35 и въ другихъ мѣстахъ и V. G. IV, 207, 289 и друг.), вассальныя отношенія основывались вообще на полученіи однимъ свободнымъ человѣкомъ отъ другого поземельнаго владѣнія и представляли собой вмѣстѣ съ тѣмъ одинъ изъ видовъ разнообразныхъ отношеній защиты. Такимъ образомъ вассалитетъ былъ ничто иное, какъ одинъ изъ видовъ тѣхъ отношеній, которыя основывались на владѣніи и пользованіи одного свободнаго человѣка поземельнымъ имуществомъ, принадлежащимъ другому; вассальныя отношенія, по этому взгляду, не болѣе какъ переродившіяся бенефиціальныя отношенія вообще. По мнѣнію другихъ (Roth, Feodalität, 208, Benef. Wes. 379), вассалитетъ есть особеннаго рода явленіе, развивавшееся въ эпоху Каролинговъ; существеннымъ основаніемъ его было клятвенное обязательство, даваемое однимъ лицомъ другому, нести на пользу этого послѣдняго пожизненно службу, за которую онъ долженъ

получать отъ своего сеньора защиту и содержаніе. Нести служебныя обязанности, приличныя благорожденному свободному человѣку, служить ingenuili ordine (Roth, Feudal. 211)—вотъ въ чемъ заключалась сущность вассальныхъ отношеній. Названія vassus, gasindus, означающія служащаго человѣка, самыя общеупотребительныя въ каролингскій періодъ для обозначенія вассаловъ. Но въ какой бы формѣ ни возникъ первоначально вассалитетъ, остается несомнѣннымъ, во-первыхъ, то, что впослѣдствіи въ видѣ вознагражденія за службу вассаламъ стали давать участки земли, и такимъ образомъ система бенефиціальная слилась съ феодальной,—а во-вторыхъ, что и та, и другая основнымъ своимъ источникомъ имѣли одно явленіе: частно-владѣльческія и личныя стремленія вѣка, которыя, не смотря на нѣкоторыя противоположныя вліянія, продолжали свободно и безостановочно развиваться до той поры, пока жизнь исчерпала все ихъ содержаніе. Способы прикрѣпленія къ отдѣльному лицу другихъ, ему подобныхъ, въ первыя времена политическаго существованія новыхъ народовъ слабѣе; они оставляютъ болѣе простора для личности, вступающей въ подчиненное положеніе. Таковы отношенія дружинниковъ, затѣмъ королевскихъ антрустіоновъ, лицъ, получавшихъ бенефиціи; гораздо крѣпче уже связь между вассалами и сеньорами. Такое прогрессивное усиленіе личной связи между сильнѣйшими и слабѣйшими объясняется тѣмъ, что въ первыя времена исторической жизни новыхъ государствъ каждая отдѣльная личность сохраняетъ еще въ значительной степени возможность безпрепятственнаго пользованія свободой и равноправностью; нужды и бѣдности, неравенства въ состояніи пока менѣе, чѣмъ впослѣдствіи, а потому и нѣтъ необходимости вступать въ личную связь съ сильнѣйшими людьми на слишкомъ стѣснительныхъ условіяхъ. Съ теченіемъ времени положеніе дѣлъ значительно измѣняется и притомъ не въ пользу слабѣйшихъ: сильные становятся богаче и могущественнѣе, слабые, напротивъ, бѣднѣютъ и легче подпадаютъ всякаго рода случайностямъ и опасностямъ, которыми полна была эпоха; свою вѣрность, службу, стѣсненіе своей свободы они вынуждены уступать уже на болѣе невыгодныхъ, чѣмъ прежде, условіяхъ. Впослѣдствіи отношенія опять терпятъ превращеніе: сильнѣйшіе, благодаря постоянной раздачѣ имуществъ въ видѣ леновъ, бѣднѣютъ, а ихъ вассалы богатѣютъ и усиливаются; создается такимъ образомъ привилегированный общественный классъ, состоящій изъ феодаловъ различныхъ степеней,

который пользуется всею общественною свободой, правами, всѣми благами жизни совершенно произвольно и безгранично въ ущербъ огромнымъ массамъ неполноправнаго или почти безправнаго населенія, состоящаго изъ зависимыхъ людей. Такъ развивались въ эпоху Каролинговъ въ Франкскомъ государствѣ разнообразныя отношенія по владѣнію поземельнымъ имуществомъ, по защитѣ, которую оказывали одни лица другимъ, по вѣрности и службѣ, которыми обязывались одни въ пользу другихъ. Всѣ эти отношенія пока только подготовляли новый видоизмѣненный строй государства и въ послѣдующую эпоху слились въ одной цѣльной системѣ, въ системѣ феодализма.

Для насъ существенно то, что всякая личная связь, основанная ли на полученіи бенефиція, или на вассалитетѣ, имѣла своимъ необходимымъ послѣдствіемъ обязательство со стороны слабѣйшаго быть вѣрнымъ и служить сильнѣйшему. Если прежде агенты главнаго органа государственнаго начала, слуги короля или должностныя лица избирались имъ изъ среды антрустіоновъ, а потомъ изъ лицъ, получавшихъ бенефиціи, то теперь, когда вассалитетъ, какъ болѣе опредѣленная и строгая форма подчиненія, начиналъ входить во всеобщій обычай, придворныя и государственныя должностныя лица избирались, конечно, изъ среды вассаловъ. По мнѣнію Рота (Feudalit. 240 fg.), королевскіе вассалы временъ Каролинговъ ничто иное какъ прежніе антрустіоны; всѣ существенныя юридическія отношенія этихъ послѣднихъ повторяются и въ отношеніяхъ королевскихъ вассаловъ; таковы: клятва въ вѣрности, право на особенную защиту со стороны короля и обязательство службы ему со стороны вассаловъ. Послѣдніе отправляютъ различныя придворныя и государственныя должности, участвуютъ въ придворномъ королевскомъ судѣ, назначаются королевскими уполномоченными (missi) въ провинцію и т. п. (Rolth, ibid. 214, 215). Такъ-какъ стремленіе представителей власти къ возможно-большему подчиненію свободныхъ людей нашло себѣ удобную форму въ вассалитетѣ, то вассальныя отношенія естественнымъ образомъ должны были быстро распространяться. Если жившіе при дворѣ лица, вступая въ вассалы, получали содержаніе и вознаграждались подарками, то для привлеченія другихъ къ поступленію въ это званіе нужно было употреблять другое средство; тутъ не было надобности изобрѣтать что-либо новое: оставалось только воспользоваться издавна практиковавшеюся системой раздачи поземельныхъ владѣній или бенефиціевъ. По-

тому понятно, что короли старались обратить этимъ путемъ въ своихъ вассаловъ и лицъ, занимавшихъ важныя должности въ провинціальномъ управленіи, какъ-то: графовъ и викаріевъ; при новыхъ назначеніяхъ на эти должности они избирали кандидатовъ изъ среды лицъ, бывшихъ уже ихъ вассалами. Но, въ силу присущихъ всему обществу частно-владѣльческихъ воззрѣній, распространеніе вассальныхъ отношеній не ограничивалось только личностью короля; напротивъ всѣ поземельные владѣльцы и собственники, въ свою очередь, дѣйствовали такимъ же путемъ и старались привлекать другихъ свободныхъ людей, болѣе нуждавшихся, ко вступленію съ ними въ особенныя отношенія, основанныя на обоюдной вѣрности и одностороннемъ обязательствѣ службы. Въ этомъ заключалась ближайшая причина прекращенія непосредственной связи подданныхъ съ главнымъ органомъ государственнаго начала, т. е. съ королемъ, причина разложенія единаго и цѣльнаго государства на множество феодальныхъ помѣстій.

Такъ-какъ для каждаго должностного лица, въ силу общихъ тенденцій вѣка, на первомъ планѣ стояли выгоды и личный интересъ, соединенные съ должностью, то понятно, что всѣ стремленія королевскихъ агентовъ были направлены главнымъ образомъ къ обезпеченію своего положенія тѣми путями, которые въ данное время представлялись наиболѣе удобными. Должности по провинціальному управленію приносили графамъ и другимъ чиновникамъ значительные доходы, независимо отъ поземельныхъ владѣній или бенефиціевъ, которые давались служилымъ людямъ вообще. Въ то время, когда значительная часть поземельнаго имущества королей была уже роздана служилымъ людямъ, прежнимъ антрустіонамъ, а потомъ вассаламъ, когда владѣнія королей посредствомъ этихъ раздачъ значительно уже уменьшились, а между тѣмъ отчасти потребности управленія, а главнымъ образомъ нужда въ вооруженныхъ людяхъ для веденія войнъ все болѣе и болѣе возрастала, естественно было прійти къ мысли обратить самыя должности въ бенефиціи, изъ которыхъ впослѣдствіи образовались лены. При наслѣдникахъ Карла Великаго должность графа положительно уже разсматривается какъ бенефицій. Въ памятникахъ того времени графства и аббатства перечисляются какъ предметы пожалованія, отдачи въ частное пользованіе. При этомъ прежде всего обращается вниманіе на доходы и владѣнія, которые составляютъ необходимую принадлежность должности; должностныя права и обязанности, соединенныя со службой, очевидно

уже получаютъ значеніе второстепенное; но такъ-какъ и отправленіе этихъ обязанностей приноситъ тоже извѣстные доходы, то и самая сущность должности, должностныя функціи получаютъ характеръ частнаго имущества, уступаемаго во владѣніе, и даруются въ видѣ бенефиція. Цѣлые города и округи уступаются извѣстнымъ лицамъ со всѣми преимуществами, принадлежавшими королю, на правахъ частнаго владѣнія и пользованія (Waitz, D. V. G. IV, 183—5). Когда формой, въ которую облекаются отношенія между королемъ и служилыми людьми, становится вассалитетъ, тогда должности, получившія значеніе бенефиціальнаго имущества, вмѣстѣ съ другими бенефиціями, постепенно превращаются въ лены и переживаютъ всѣ тѣ фазы и видоизмѣненія, которыя постигали феодальныя владѣнія въ эпоху развитія феодализма. Важнѣйшимъ въ ряду этихъ постепенныхъ видоизмѣненій было установленіе наслѣдственности леновъ; такая же наслѣдственность была признана и за многими должностями. Признаніе принципа наслѣдственности окончательно превращаетъ должности въ частное имущество; вмѣстѣ съ этимъ теряется всякое различіе между должностью, какъ совокупностью извѣстныхъ функцій, выражающихъ дѣятельность государственнаго начала, проводимую чрезъ агентовъ его органовъ, и должностью, какъ владѣніемъ; то и другое понятіе сливаются въ одномъ представленіи о поземельномъ владѣніи, принадлежащемъ въ качествѣ лена или феода частному лицу, вассалу короля или другого феодальнаго господина. Мы видѣли уже, что въ эпоху Меровинговъ многіе графы и герцоги, пользуясь благопріятными обстоятельствами, обнаруживали явную наклонность сдѣлаться наслѣдственными владѣльцами въ своихъ должностныхъ округахъ. Карлъ Великій положилъ предѣлъ этимъ попыткамъ къ обращенію должностныхъ округовъ въ независимыя государства-помѣстья; но онъ, однако, не въ состояніи былъ противодѣйствовать всей совокупности условій общественнаго быта, которыя вызывали и поощряли подобныя попытки; онъ самъ былъ только-что начинающимъ въ дѣлѣ государственнаго сознанія, и потому нерѣдко мѣры, имъ принимавшіяся, противорѣчили одна другой. Такъ при немъ лица, принадлежавшія къ извѣстнымъ и пользовавшимся особеннымъ почетомъ фамиліямъ, не только наслѣдственно занимали высшія должности вообще, но также передавали своему потомству должность графа въ тѣхъ провинціяхъ, гдѣ они были постоянно водворены и гдѣ владѣли значительными имѣніями (Waitz, III, 328, 329). Такимъ образомъ наслѣдственность

должностей подготовлялась медленно и постепенно, задолго до того времени, когда она была признана законнымъ порядкомъ. Это легальное утвержденіе принципа наслѣдственности должностей совершилось во Франціи при Карлѣ Лысомъ. Но уже гораздо ранѣе этого времени измѣненныя названія должностныхъ лицъ ясно указываютъ на окончательный перевѣсъ, который получили частно-владѣльческія воззрѣнія въ административной системѣ. Еще до распаденія Франкской монархіи вмѣсто прежнихъ названій duces, comites, centenarii и т. п. встрѣчаются duces marchionesque, comites et barones, seniores (sive vassos fortiores) ac vasallos nostros (Schaeffner, Gesch. d. Rechtverf. I, 171). Графы и вообще начальствующіе въ отдѣльныхъ частяхъ страны, вмѣстѣ съ тѣмъ незамѣтно измѣняютъ свои должностныя отношенія къ находящемуся подъ ихъ управленіемъ населенію въ отношенія землевладѣльца къ поселеннымъ на ихъ землѣ людямъ (Roth, Feudal. 245); понятіе начальствующаго лица переходитъ въ понятіе поземельнаго владѣльца, помѣщика, леннаго господина (Eichhorn, D. St. u. Rgesch. II, 109 u. fg.). Если и прежде частно-владѣльческое начало было преобладающимъ элементомъ въ государственномъ управленіи и придавало ему характеръ управленія помѣщичьяго, то все-таки подчиненіе одному королю, котораго только агентами являлись графы и начальники округовъ, смягчало жесткость и суровость вотчиннаго режима даже независимо отъ благотворнаго вліянія на королевскую власть церкви и римскихъ политическихъ понятій. Вообще замѣчено, что крупные поземельные собственники наклонны къ болѣе мягкому осуществленію своихъ помѣщичьихъ правъ надъ зависимыми людьми, чѣмъ мелкопомѣстные владѣльцы. Когда должности по провинціальному управленію обратились въ бенефиціи, получили значеніе частнаго имущества, окончательно исчезаетъ та небольшая доля ихъ государственно-административнаго характера, которая имъ была присуща до того времени и которая невольно пробивалась, благодаря тому, что надъ всей страной господствовалъ одинъ крупный поземельный владѣлецъ—король (*). Переходу правительственныхъ правъ,

(*) Этимъ, конечно, мы не хотимъ сказать, что все государство на правѣ собственности принадлежало королю и что другихъ поземельныхъ собственниковъ и владѣльцевъ не существовало. Утверждать это значило бы явно противорѣчить фактамъ, имѣющимъ всеобщую историческую

функцій управленія и суда къ частнымъ владѣльцамъ, къ графамъ и должностнымъ лицамъ, начальствовавшимъ надъ отдѣльными частями страны, много содѣйствовала система *иммунитета*, развившаяся въ Франкской монархіи и имѣвшая своимъ источникомъ тѣ же частно-владѣльческія стремленія и взгляды, которые обусловливали всѣ вообще явленія соціальной и политической жизни въ среднихъ вѣкахъ. Въ первоначальномъ своемъ значеніи право иммунитета ограничивалось свободой отъ податей и повинностей, которыми обязаны были владѣльцы частныхъ имѣній въ отношеніи къ королю. Съ теченіемъ времени право иммунитета расширяется и обнимаетъ уже собою различныя функціи органовъ государственнаго начала; церковнымъ учрежденіямъ, монастырямъ, духовнымъ и свѣтскимъ владѣльцамъ, въ видѣ изъятія отъ общаго управленія и суда, присвоиваются права административной и судебной власти въ ихъ имѣніяхъ (Waitz, IV, 243 u. fg.). Иммунитетъ соединялся иногда съ принятіемъ подъ королевскую защиту, или съ дарованіемъ владѣнія. Прежде всего иммунитетъ, т. е. изъятіе изъ общаго управленія, распространялся на всѣ владѣнія, принадлежавшія въ особенности королю и считавшіяся его личнымъ имуществомъ.—При дарованіи такаго владѣнія въ видѣ бенефиція обыкновенно давалось и право иммунитета. Въ то время, когда графы и начальники провинцій и округовъ приблизились по характеру своей власти къ частнымъ владѣльцамъ, имъ было очень легко распространить обычай иммунитета на свои владѣнія.

Перемѣны, которыя къ началу феодальной эпохи потерпѣла должностная система въ Франкскомъ государствѣ, были естественнымъ и необходимымъ результатомъ того основного начала въ

извѣстность. Раздача земель въ собственность при завоеваніи страны и даже послѣ несомнѣнно существовала, точно такъ же, какъ и ихъ пожалованіе во временное владѣніе, въ видѣ бенефиціевъ. Самъ король имѣлъ особыя владѣнія, ему принадлежавшія. Но право собственности, въ особенности поземельной, въ начальныя времена исторической жизни народовъ отличается крайней неопредѣленностью; вслѣдствіе этого уже главнымъ верховнымъ собственникомъ земли легко можетъ почитаться самое могущественное въ обществѣ лицо. Такое воззрѣніе вполнѣ отвѣчаетъ и общему стремленію къ личнымъ выгодамъ, къ улучшенію своего положенія и отсутствію государственнаго сознанія, заставляющимъ лицъ, являющихся органами государственнаго начала, преслѣдовать въ своей дѣятельности по управленію исключительно частныя цѣли.

жизни германскихъ племенъ, которое заключалось въ отсутствіи государственнаго сознанія и безграничномъ развитіи личности съ ея себялюбивыми стремленіями, встрѣчавшими только слабыя и болѣе или менѣе случайныя преграды. Эти измѣненія не представляются, конечно, единичнымъ явленіемъ, а идутъ на ряду съ естественнымъ развитіемъ всего вообще соціальнаго быта, опять-таки вполнѣ обусловливавшимися тѣмъ же основнымъ началомъ, которое привело германскіе народы отъ первоначальнаго демократическаго равенства, отъ первобытной свободы къ несвободѣ огромнаго большинства и къ деспотизму феодальной аристократіи. Постепенно прежнія народныя права на участіе въ судѣ, въ защитѣ и охранѣ страны, въ управленіи общественными дѣлами чрезъ народныя собранія перерождались въ права короля-вотчинника и владѣльца страны, которыя онъ отчасти раздѣлялъ съ знатнѣйшими изъ народа, съ оптиматами, а потомъ, при ослабленіи королевской власти, въ силу иммунитета, который получали отдѣльные поземельные владѣльцы, эти права превратились въ помѣщичьи права феодальныхъ господъ. Процессъ, которымъ шло постепенно видоизмѣненіе должностной системы въ Франкскомъ государствѣ, можно охарактеризовать немногими словами. Форма свободнаго соглашенія, въ которую облекались отношенія агентовъ органа государственнаго начала къ этому послѣднему, имѣвшая своимъ основаніемъ частные интересы отдѣльныхъ лицъ, вступавшихъ въ соглашеніе, а не потребности государственнаго начала, способствовала тому, что на должность образовался и укрѣпился взглядъ какъ на частное имущество; при содѣйствіи благопріятныхъ обстоятельствъ этотъ взглядъ все болѣе и болѣе реализовался и выразился наконецъ въ совершенномъ поглощеніи идеи должности, службы странѣ идеей частнаго владѣнія, помѣщичьей или феодальной власти.

По распаденіи Франкской монархіи, Германія и Франція представляютъ собою картину быстраго разложенія единства и цѣлости государства; центральная власть слабѣетъ и доходитъ до совершеннаго ничтожества, между тѣмъ какъ власть отдѣльныхъ феодальныхъ владѣльцевъ достигаетъ значенія и силы государственной власти, осуществляемой, однако, исключительно въ формахъ частно-владѣльческаго, помѣщичьяго господства. Измѣненія въ строѣ государственной жизни западно-европейскихъ народовъ

совершаются постепенно и послѣдовательно. Первоначальныя простыя основы древне-германскаго государственнаго устройства постепенно видоизмѣняются и перерождаются подъ вліяніемъ одного главнаго двигателя—безграничной свободы и эгоизма отдѣльной личности, незнавшей никакихъ сдерживающихъ условій и видѣвшей предѣлъ своимъ стремленіямъ только въ физической силѣ. Демократическія основанія государственнаго быта германскихъ племенъ, заключавшіяся въ принадлежавшихъ каждому свободному человѣку правахъ владѣнія землей, участія въ общественномъ управленіи посредствомъ народныхъ собраній и въ правѣ вооруженной защиты, постепенно видоизмѣняются въ государствахъ, основанныхъ германцами въ завоеванныхъ ими странахъ; эти измѣненія типически выражаются въ Франкской монархіи. Прежнія народныя права становятся достояніемъ короля и отчасти аристократіи. Многочисленный классъ свободныхъ землевладѣльцевъ выдѣляетъ изъ себя сравнительно небольшое число лицъ, которыя дѣлаются богатыми собственниками или владѣльцами поземельныхъ имуществъ; большинство подпадаетъ подъ власть болѣе счастливыхъ крупныхъ землевладѣльцевъ и обращается въ зависимое состояніе; только сравнительно незначительная часть удерживаетъ за собой право свободнаго владѣнія землей. Участіе народа въ общественныхъ дѣлахъ точно также уменьшается и изъ общаго права всѣхъ свободныхъ людей превращается въ привилегію аристократіи, исключительно имѣющей доступъ въ государственные сеймы. Исполнительная функція дѣятельности государственнаго начала отъ выборныхъ народа переходитъ къ королевскимъ чиновникамъ. Право военной защиты становится повинностью, которую обязаны нести подданные. Съ ослабленіемъ королевской власти и съ усиленіемъ феодальной аристократіи народныя права, перешедшія къ королямъ, дѣлаются привилегіями вассаловъ различныхъ степеней въ ихъ ленныхъ владѣніяхъ. Важнѣйшая функція государственнаго начала—законодательная власть, осуществлявшаяся нѣкогда германцами въ ихъ народныхъ собраніяхъ, а потомъ во времена Франкской монархіи—королемъ или императоромъ, при участіи болѣе или менѣе аристократическаго сейма, въ ленномъ государствѣ принадлежитъ каждому феодальному суверену въ его владѣніяхъ. Какъ прежній свободный германецъ не хотѣлъ повиноваться законамъ, на существованіе которыхъ онъ не далъ своего согласія, такъ теперь поступали въ дѣлѣ законодательства ленные господа. Феодальное государство представля-

ло собою ничто иное, какъ іерархію отдѣльныхъ господствъ, каждое со своей собственною верховной властью. Предъ вступленіемъ на престолъ Гуго Капета было пятьдесятъ семь такихъ господствъ съ различными титулами (Warnkön. u. Stein, Franz. Staats— u. Rechtsgesch. B. I, S. 120), именно: 5 герцогствъ, 38 графствъ, 5 виконтствъ, 1 маркграфство, 1 маркизатъ, 2 бароніи, 5 суверенныхъ феодальныхъ владѣній (Herrschaften). Всѣ эти государства-помѣстья представляли собою концентрическій кругъ, въ которомъ меньшія по объему и значенію феодальныя владѣнія входили въ составъ бо́льшихъ. Никакое высшее государство не могло имѣть абсолютной власти надъ низшимъ. Это начало было послѣдовательно проведено чрезъ всѣ ступени ленной государственной іерархіи. Законодательство того времени, точно такъ же какъ и управленіе, преслѣдовало преимущественно финансовыя цѣли; оно имѣло въ виду главнымъ образомъ опредѣленіе источниковъ дохода феодальнаго владѣльца, а слѣдовательно—тѣ налоги и повинности, которые должны были нести въ его пользу вассалы. Каждый изъ нихъ обязанъ былъ отправлять въ пользу своего леннаго владѣльца только тѣ службы и платить только такіе налоги, которые въ точности опредѣлялись леннымъ правомъ. Всѣ налоги и повинности, выходящіе изъ размѣровъ, опредѣленныхъ этимъ правомъ, могли быть взимаемы не иначе какъ путемъ добровольнаго соглашенія между леннымъ господиномъ и его вассалами. Подобно этому, всѣ другіе акты законодательной власти считались только тогда имѣющими силу, когда были приняты въ засѣданіяхъ вассаловъ. Въ этихъ собраніяхъ вассаловъ разныхъ степеней принимали участіе, въ качествѣ ленныхъ владѣльцевъ, и лица духовнаго званія. Выродившись изъ народныхъ собраній, перешедши чрезъ государственные и провинціальные сеймы Франкской монархіи, собранія вассаловъ послужили, въ свою очередь, первоначальнымъ типомъ для позднѣйшихъ сословныхъ собраній въ государствахъ Западной Европы. Что касается до подвластнаго населенія, то относительно его дѣятельность о́рганов государственнаго начала въ феодальныхъ владѣніяхъ, т. е. ленныхъ господъ, почти не была регулируема законодательными нормами; она сосредоточивалась въ исполнительной функціи, а эта послѣдняя имѣла въ виду исключительно хозяйственныя задачи управленія, т. е. извлеченіе изъ людей, живщихъ на земляхъ феодальнаго владѣльца, возможно-бо́льшихъ доходовъ и выгодъ. Съ суверенитетомъ феодальнаго владѣльца всегда соединялось нѣкото-

рое право верховной собственности на лица и на вещи, находившіяся въ предѣлахъ его территоріи. Въ ленномъ государствѣ существовало собственно два разряда людей: 1) настоящіе члены леннаго государства, т. е. ленные владѣльцы или вассалы, и 2) люди зависимые, хотя эта зависимость имѣла различныя виды и степени. Стремленія къ обращенію въ зависимость свободныхъ людей доходили до того, что во многихъ мѣстностяхъ образовалось въ эпоху феодализма извѣстное правило, въ силу котораго ленный господинъ могъ обратить въ крѣпостные всякаго иностранца, пробывшаго годъ съ днемъ въ его владѣніяхъ. Незаконнорожденныя дѣти во многихъ мѣстахъ считались также крѣпостными, и ихъ имущество переходило къ ленному господину. Сельское, а въ первыя времена феодализма и городское населеніе было безправно по отношенію къ ленной аристократіи, отъ которой оно находилось въ различныхъ степеняхъ зависимости. Самые тяжелые налоги, пошлины, подати и повинности тяготѣли какъ надъ личностью, такъ надъ имуществомъ и дѣятельностью зависимыхъ людей. Торговля, промышленность, земледѣліе были обременены такими страшными поборами въ пользу феодальныхъ владѣльцевъ, что за уплатой ихъ предпринимателю едва-едва оставалось что-либо на удовлетвореніе самыхъ первыхъ потребностей. Въ особенности страдало земледѣльческое населеніе. Разнообразныя натуральныя повинности, падавшія на подвластныхъ людей, еще болѣе усиливали тягость ихъ положенія и дѣлали его почти невыносимымъ (Schäffn. Rechtsgesch. II, 177—182). Въ наложеніи и собираніи различныхъ доходовъ состояла вся административная дѣятельность государственнаго начала въ феодальномъ государствѣ; о задачахъ внутренняго управленія, о какихъ-либо цѣляхъ, касающихся благосостоянія подданныхъ, не могло быть и рѣчи. Оставалась еще одна сторона исполнительной функціи государственнаго начала, требующая удовлетворенія всегда и вездѣ, даже при самыхъ неразвитыхъ формахъ политическаго существованія. Эта сторона—правосудіе. Въ сферѣ суда между двумя главными классами населенія въ феодальномъ государствѣ, т. е. между полноправными вассалами и почти безправными зависимыми людьми, было также огромное различіе. Ленные господа удовлетворяли своей потребности въ правосудіи, которая, по поводу безпрерывныхъ столкновеній и вражды между ними, обнаруживалась весьма часто или посредствомъ взаимной расправы въ видѣ частныхъ войнъ другъ съ другомъ, или при помощи суда равными себѣ. Судъ перовъ или равныхъ состоялъ изъ

вассаловъ одного и того же ранга подъ предсѣдательствомъ леннаго господина. Достоинство пера, сообразно съ феодальною іерархіей, имѣло значеніе относительное; оно спускалось по различнымъ ступенямъ этой іерархіи, начиная съ князей, вассаловъ императора въ Германіи, или высшихъ феодальныхъ господъ, вассаловъ короля во Франціи, и оканчивая низшими ленными владѣльцами. Каждой изъ ступеней феодальной лѣстницы соотвѣтствовало свое перство. Высшіе владѣтельные господа, князья Германской имперіи, судились по всѣмъ важнѣйшимъ дѣламъ въ имперскомъ судѣ (judicium или curia principum, parium. Eichh. II, § 293, Schmitthenner, Zwölf Büch. V. Staate, § 50). При дворѣ имперскихъ князей и другихъ высшихъ владѣтельныхъ лицъ для суда надъ ихъ вассалами были придворные суды (judicium curia). Все остальное населеніе феодальнаго государства, находившееся внѣ ленной связи, подчинялось территоріальному суду ленныхъ господъ въ различныхъ его видахъ. Юрисдикція феодальныхъ господъ распространялась на всѣхъ жителей, поселенныхъ въ ихъ владѣніяхъ—были ли то люди свободные, или состоявшіе въ зависимости отъ леннаго владѣльца. Территоріальная юрисдикція имѣла различный объемъ; высшіе феодальные владѣльцы соединили въ своихъ рукахъ всю ту судебную власть, которая принадлежала прежде графамъ и подчиненнымъ имъ должностнымъ лицамъ, викаріямъ, центенаріямъ, и которая въ эпоху феодализма стала наслѣдственнымъ достояніемъ ленныхъ господъ. Во Франціи лица, осуществлявшія судебную власть въ высшемъ ея объемѣ, назывались seigneurs hauts justiciers. Обладатели высшей юрисдикціи пользовались какъ гражданскою, такъ и уголовною властью. Вообще въ патримоніальномъ судѣ ленныхъ господъ преобладала крайняя пестрота и запутанность.

Должностная система въ феодальномъ государствѣ сравнительно съ той же системой въ предыдущій періодъ государственнаго развитія претерпѣваетъ существенное измѣненіе въ томъ отношеніи, что прежніе агенты королевской власти по управленію отдѣльными частями государства обращаются въ самостоятельныхъ владѣльцевъ, осуществляющихъ въ своихъ частно-владѣльческихъ интересахъ функціи государственнаго начала. Прежнія высшія должностныя лица становятся такимъ образомъ органами государственнаго начала; потому организація феодальной іерархіи есть въ то же время организація должностной системы въ цѣломъ государствѣ, представляющемъ собою уже не болѣе какъ аггрегатъ

многочисленныхъ феодальныхъ владѣній, только въ идеѣ подчиненныхъ верховному ленному господину, какимъ считался король во Франціи и императоръ въ Римско-Германской имперіи.

Въ феодальный періодъ съ одной стороны прежніе агенты франкскаго короля, а потомъ императора, какъ главнаго органа государственнаго начала, его чиновники, управлявшіе отдѣльными округами или частями страны, получаютъ сами значеніе органовъ государственнаго начала, съ другой—различные ленные владѣльцы, небывшіе прежде должностными лицами, пріобрѣтаютъ права господства, и ихъ феодальный суверенитетъ цѣликомъ или отчасти поглощаетъ функціи, отправлявшіяся во время Франкской монархіи королемъ или императорскими агентами: герцогами, графами и т. п. Потому ленная іерархія представляетъ собой до извѣстной степени замѣну прежней агентуры органовъ государственнаго начала, т. е. франкскаго чиновничества. Но эта іерархія, однако, не обнимала собой всѣхъ должностныхъ лицъ, вѣдавшихъ судъ и управленіе въ феодальныхъ владѣніяхъ. Были должностныя лица, которыхъ функціи вмѣстѣ съ доходами, отъ нихъ получавшимися, отдавались въ ленъ лицамъ, неимѣвшимъ собственно поземельныхъ владѣній, но состоявшихъ въ вассальныхъ отношеніяхъ къ какому-либо ленному господину, агентами власти котораго они были. Были, особенно въ первыя времена феодализма, и такіе чиновники, отправлявшіе низшія должности, которые принадлежали къ числу полусвободныхъ или несвободныхъ людей. Въ Германіи ленные владѣльцы, пользовавшіеся правами суверенитета въ своихъ владѣніяхъ, составляли особое сословіе имперскихъ чиновъ—*династовъ* (Reichsstände); изъ нихъ тѣ, которые непосредственно получали свою власть, въ видѣ лена, отъ верховнаго леннаго господина, т. е. императора, назывались *князьями*. Князья были какъ духовные, такъ и свѣтскіе; всѣ они считались равными между собою. Къ числу князей причислялись лица, носившія титулъ *герцога* и *графа*. Графы были феодальными господами въ тѣхъ владѣніяхъ, которыя прежде составляли должностной округъ каролингскихъ графовъ; съ XII-го столѣтія входитъ въ употребленіе названіе *ландграфа* для такихъ графовъ, пользовавшихся правами земскаго господства. Другіе называются *пфальцграфами* (Eichh. II, §§ 221, 234). Впослѣдствіи тѣ изъ непосредственно-подчиненныхъ императору графовъ, которые не носили титула герцоговъ, ландграфовъ и пфальцграфовъ, назывались князьями. Что касается до герцоговъ, то по крайней мѣрѣ власть

нѣкоторыхъ изъ нихъ произошла по прямой линіи отъ власти начальниковъ пограничныхъ округовъ (duces limitis). Князья составляютъ первый разрядъ имперскихъ чиновъ (Reichsstände); второй образовался изъ владѣтельныхъ лицъ, изъ которыхъ нѣкоторыя также пользовались титуломъ графа, но различались отъ графовъ высшаго разряда тѣмъ, что получали свою ленную власть не изъ рукъ императора, а отъ другихъ свѣтскихъ или духовныхъ князей, и обладали не цѣлымъ графскимъ округомъ въ смыслѣ каролингской эпохи, а отдѣльными частями его. Въ этотъ же второй разрядъ имперскихъ чиновъ входили и тѣ, которые не пользовались титуломъ графа, хотя и осуществляли въ своихъ владѣніяхъ, составлявшихъ ленъ князей, а не короля, въ извѣстныхъ размѣрахъ право суверенитета. Эти феодальные владѣльцы носили названіе *господъ*, liberi domini. Вообще второй разрядъ имперскихъ чиновъ назывался сословіемъ господъ. Нѣкоторые изъ класса господъ, носившіе титулъ графовъ (низшаго разряда), пользовались правомъ назначать въ своихъ владѣніяхъ особое уполномоченное лицо для суда, судью, получавшаго юрисдикцію также въ видѣ лена (Eichh. II. S. 358, 362.). Съ первой половины XIII-го столѣтія оба класса имперскихъ чиновъ получаютъ названіе владѣтелей земель (domini terrae, Landesherren). Совокупность всѣхъ правъ власти земскихъ господъ въ позднѣйшее время стали обозначать терминомъ Landeshoheit. Эта Landeshoheit обнимала собой права трехъ категорій: 1) императорскія права, дарованныя въ видѣ лена или въ собственность; они имѣли техническое названіе *регалій*; сюда относились существенныя составныя части прежней графской власти въ томъ видѣ, какъ она существовала во времена Франкской монархіи, т. е. право судебной и право военной власти; 2) права леннаго господина, заключавшіяся въ возможности содержать вооруженную силу или милицію изъ лицъ хотя и свободнаго происхожденія, но непринадлежащихъ къ сословію имперскихъ чиновъ, и съ ней отправлять военную службу, которую феодальные господа обязаны были нести въ отношеніи къ имперіи. Наконецъ 3) третью категорію правъ, входившихъ въ понятіе Landeshoheit, составляли права представительства въ имперской службѣ всѣхъ свободныхъ подданныхъ имперіи, непринадлежавшихъ къ высшему сословію и жившихъ или вообще въ предѣлахъ даннаго въ ленъ владѣнія, или на собственныхъ земляхъ феодальнаго господина. Такимъ образомъ связь этихъ людей съ общимъ государствомъ была не пря-

мая, а чрезъ леннаго владѣльца. Не всѣ лица, принадлежавшія къ высшему сословію феодальной Германіи, т. е. къ сословію имперскихъ чиновъ, пользовались земскимъ суверенитетомъ въ одинаковой мѣрѣ, почему и Landeshoheit была полная и неполная. Первая принадлежала князьямъ имперіи (ibid., S. 416 u. fg.). Тѣ части страны, которыя никому не были отданы въ ленъ, составляли непосредственныя владѣнія императора и управлялись чрезъ фогтовъ (Reichsvögte). Первоначально всѣ города, пользовавшіеся правомъ иммунитета и особымъ устройствомъ (Weichbildrecht), были непосредственно подвластны императору; въ нихъ жилъ его намѣстникъ, фогтъ. Но съ XII-го столѣтія нѣкоторые города получаютъ уже исключительное городовое право отъ ленныхъ господъ, именно отъ того ихъ класса, который носилъ названіе князей. Такимъ образомъ въ этихъ городахъ появляются фогты земскихъ господъ. Въ однихъ изъ старинныхъ городовъ власть фогта принадлежала какой-либо духовной корпораціи, въ другихъ— лицу, назначаемому императоромъ. Въ послѣднемъ случаѣ имперскимъ фогтомъ бывалъ иногда князь или вообще ленный господинъ, который, для дѣйствительнаго исправленія должности, назначалъ уже отъ себя подчиненное лицо, унтерфогта. Къ такому же назначенію прибѣгали и духовныя корпораціи. Подобные фогты изъ сословія феодальныхъ господъ нерѣдко обращали имперское фогтейство въ свое собственное, такъ-что городъ выходилъ изъ непосредственнаго подчиненія императорской власти. Съ развитіемъ феодализма все менѣе и менѣе оставалось такихъ мѣстностей, которыя, находясь въ непосредственномъ подчиненіи императору, были бы изъяты отъ власти феодальныхъ господъ.

Во Франціи, точно такъ же какъ и въ Германіи, должностныя лица Франкской монархіи, управлявшія округами и отдѣльными частями страны въ качествѣ королевскихъ чиновниковъ, въ теченіе феодальнаго періода обратились въ ленныхъ владѣльцевъ съ правомъ суверенитета различнаго объема. Феодальная іерархія во Франціи представляется еще болѣе дробною и сложною, чѣмъ въ Германіи. Прежніе comites, vicecomites и vicarii стали ленными господами, которые подѣлили между собой всѣ права власти, принадлежащія въ предыдущій періодъ королю и въ нѣкоторой степени народу. Но графовъ, виконтовъ и другихъ сеньоровъ было теперь несравненно болѣе, чѣмъ должностныхъ лицъ въ эпоху Франкской монархіи, носившихъ соотвѣтствующіе титулы. Къ этому присоединялось еще безчисленное множество мелкихъ поземельныхъ вла-

дѣльцевъ различныхъ названій. Общій порядокъ въ организаціи ленной іерархіи состоялъ въ томъ, что отъ владѣльцевъ большихъ леновъ зависѣли обладатели мелкихъ леновъ; но, вслѣдствіе свойственной всей феодальной эпохѣ пестротѣ и запутанности отношеній, этотъ порядокъ не сохранялся въ совершенной чистотѣ: онъ иногда нарушался, такъ-что самъ король въ нѣкоторыхъ своихъ владѣніяхъ былъ вассаломъ своихъ вассаловъ. Вообще же вассальныя отношенія располагались въ извѣстной градаціи, представляли собой какъ бы лѣстницу, въ которой они, ступень за ступенью, восходили отъ низшаго леннаго владѣльца до короля, считавшагося верховнымъ леннымъ господиномъ въ странѣ, власть котораго была такъ же какъ бы леномъ, полученнымъ свыше. Высшее мѣсто въ феодальной іерархіи Франціи занимали *герцоги*, за ними слѣдовали *графы*; но въ первыя времена феодализма значеніе тѣхъ и другихъ смѣшивалось, такъ-что comites и duces называли себя другъ другу принадлежавшими титулами. Титулъ *маркиза* занималъ среднее мѣсто между титулами герцога и графа. Случалось иногда, что графы были на столько могущественны, что власть ихъ превышала власть герцоговъ. По общему порядку, за графами слѣдовали *виконты* (высшаго разряда), изъ которыхъ нѣкоторые были опять-таки сильнѣе графовъ. Ниже виконтовъ стояли *бароны*. Названіе барона имѣло различныя значенія. Въ самомъ общемъ смыслѣ слово „баронъ“ означало мужчину въ противоположность женщинѣ; въ болѣе тѣсномъ смыслѣ подъ именемъ барона понимали свободнаго и полноправнаго человѣка; такъ назывались полноправные граждане городовъ; въ еще болѣе тѣсномъ смыслѣ баронами называли всѣхъ знатныхъ людей. Въ этомъ смыслѣ всѣ лица изъ среды высшаго дворянства имѣли право называться баронами, но въ строго-опредѣленномъ, техническомъ значеніи баронами именовались только тѣ сеньоры, которые имѣли въ своихъ владѣніяхъ полное право земскаго господства или суверенитетъ, не принадлежа въ то же время къ числу герцоговъ, графовъ или виконтовъ. Они вообще составляли многочисленный классъ vassaux haut-tenanciers въ іерархіи французскаго феодальнаго дворянства. Ниже бароновъ стояли виконты (втораго разряда), *шателены* и *вигье*. Кромѣ виконтовъ, слѣдовавшихъ въ ленной іерархіи за графами и пользовавшихся суверенитетомъ въ своихъ владѣніяхъ, были виконты, имѣвшіе наслѣдственныя должности и владѣнія, въ которыхъ они, однако, не пользовались полнымъ земскимъ господствомъ; ограниченія ихъ земской власти

заключались въ томъ, что нѣкоторыя части ея, напр. юрисдикцію, право взиманія пошлинъ, они осуществляли не самостоятельно, а въ извѣстной зависимости отъ своего леннаго господина. Карлъ Лысый постановилъ, что каждый графъ долженъ назначать въ каждый подчиненный ему городъ виконта, такъ-что впослѣдствіи во всѣхъ городахъ, состоявшихъ подъ властью высшихъ феодальныхъ господъ, были виконты, а еще позже, кромѣ того, подчиненныя виконтамъ должностныя лица, носившія названія *прево*. Сходное съ виконтами второго разряда положеніе занимали шателены, получившіе названіе отъ укрѣпленныхъ замковъ (château, châtelet), въ которыхъ они жили. Былъ классъ шателеновъ, которые, по своему значенію, подходили къ баронамъ и пользовались почти всѣми правами, принадлежавшими этимъ послѣднимъ; другого класса шателены имѣли въ своихъ владѣніяхъ такія же ограниченныя права какъ виконты низшаго разряда. Отчасти вслѣдствіе инфеодаціи, отчасти просто благодаря насилію, они обладали нѣкоторыми правами военной и судебной власти, и получали извѣстные доходы. Совершенную противоположность съ этими виконтами и шателенами, имѣвшими значеніе феодальныхъ господъ, сеньоровъ, составлялъ третій классъ виконтовъ и шателеновъ, носившихъ чисто-должностной, чиновническій характеръ; они стояли наравнѣ съ прево и имѣли юрисдикцію въ очень ограниченныхъ размѣрахъ. Наконецъ были шателены безъ всякой юрисдикціи, просто начальствовавшіе надъ извѣстнымъ мѣстечкомъ.—Дальнѣйшую ступень феодальной лѣстницы занимали вигье, пользовавшіеся вообще только весьма малою долей изъ всей суммы правъ земскаго господства, заключавшейся въ ограниченной юрисдикціи и такой же полицейской власти, въ правѣ на опредѣленные доходы. Но и тутъ опять-таки пестрота ленныхъ отношеній оказывала свое дѣйствіе: были вигье, имѣвшіе и высшую судебную власть, стоявшіе наравнѣ съ виконтами, даже замѣнявшіе графовъ; съ другой стороны нѣкоторые вигье имѣли просто должностное значеніе. Послѣдній низшій классъ сеньоровъ или феодальныхъ господъ во Франціи составляли *вавасеры*, „bassires“, или „gentilhomes du moindre estage“. Это были ленные владѣльцы, обладавшіе въ своихъ владѣніяхъ самыми незначительными правами господства, заключавшимися въ низшей судебной и полицейской власти. Ленные господа всѣхъ классовъ, отъ герцога до барона включительно, составляли высшее дворянство, всѣ же остальные принадлежали къ низшему дво-

ряпству Франціи (Schäffner, II, S. 148—157). Феодальные владѣльцы, пользовавшіеся правами суверенитета въ своихъ государствахъ-помѣстьяхъ, подѣлили между собой тѣ должности, которыя нѣкогда принадлежали высшимъ агентамъ провинціальнаго управленія; они обратили должностныя функціи въ верховную власть, принявшую окончательно частно-владѣльческій характеръ. Та необходимая доля дѣятельности государственнаго начала, которая проявляется, независимо отъ сознанія органовъ его, всегда и вездѣ, именно власть судебная, уступалась иногда, также въ видѣ лена, со стороны феодальныхъ владѣльцевъ низшимъ вассаламъ. Такимъ образомъ и для нихъ необходимы были агенты или должностныя лица. Первый классъ этихъ агентовъ составляли, стало-быть, люди, находившіеся въ вассальныхъ отношеніяхъ къ феодальнымъ владѣльцамъ. Но, кромѣ того, и главѣ государства, императору въ Германіи или королю во Франціи, и каждому значительному феодальному господину нужно было имѣть свой дворъ. Въ Германіи императорскій дворъ состоялъ изъ первыхъ чиновъ и другихъ служилыхъ людей. Государственный совѣтъ, получившій въ феодальную эпоху значеніе нѣкоторой оппозиціи феодальной аристократіи, составлялся по усмотрѣнію императора; онъ состоялъ изъ канцлера, который былъ, такъ-сказать, первымъ министромъ духовныхъ и свѣтскихъ дѣлъ, епископовъ и имперскихъ служилыхъ лицъ (министеріаловъ), иногда просто даже изъ частныхъ министеріаловъ императора, обязанныхъ ему службой, какъ своему ленному господину (Eichh. II, 46, 367). Существовала должность придворнаго судьи, которая съ теченіемъ времени, однако, съ усиленіемъ территоріальной юрисдикціи феодальныхъ владѣльцевъ, все болѣе и болѣе теряла вѣсъ. Другія придворныя должности, существовавшія во времена Франкской монархіи, въ феодальный періодъ утратили всякое реальное значеніе и стали просто имперскими титулами и достоинствами (ibid., 45). Во Франціи четыре высшихъ придворныхъ должности (Sénéchal, Boutelier, Connétable и Camerarius) были наслѣдственными ленами, принадлежавшими по большей части графамъ. Кромѣ этихъ главныхъ чиновъ двора, при немъ состояли министеріалы. Въ коронныхъ владѣніяхъ короля были также различные судебные и административные (послѣдніе, конечно, финансоваго характера) чиновники, которые получали должность свою или въ видѣ лена, или назначались королемъ изъ людей, обязанныхъ нести ему службу (Warnkön. u. Stein, I, 210). Дворъ отдѣльныхъ феодальныхъ владѣльцевъ

представляетъ собой тѣ же должности, что̀ и дворъ короля, съ нѣкоторыми, конечно, отступленіями и измѣненіями, обусловливаемыми степенью богатства и знатности. Придворный капелланъ и нѣсколько писцовъ составляли канцелярію феодальнаго владѣльца.

Должности въ феодальномъ государствѣ замѣщались: во 1-хъ, по договору, который заключался не на службу въ отдѣльной должности, но былъ основаніемъ вассальныхъ отношеній между леннымъ господиномъ и его агентомъ, чиновникомъ, получавшимъ въ ленъ или самую должность, или владѣніе,—замѣщались, слѣдовательно, вассалами (Eichh. II, S. 592); во-2-хъ, должности могли быть замѣщаемы изъ среды особаго класса *служилыхъ людей* (Dienstleute, Dienstmann). Министеріалы или служилые люди представляли собой въ феодальную эпоху особый классъ, юридическое и политическое положеніе котораго основывалось на наслѣдственной зависимости извѣстнаго рода; классъ этотъ состоялъ изъ лицъ, принадлежавшихъ къ сословію такъ-называемыхъ Mittelfreie, за которыми признавалась способность къ рыцарской (конной) службѣ. Лицо, принадлежащее къ этому сословію, вступая въ министеріалы или служилые люди, ставило себя въ извѣстныя зависимыя отношенія отъ своего господина (Dienstherr), принадлежавшаго обыкновенно къ высшему сословію, т. е. къ имперскимъ чинамъ. Въ силу этой зависимости, каждый нисходящій потомокъ служилаго человѣка принадлежалъ, по самому рожденію, къ тому же классу, къ которому принадлежалъ отецъ, т. е. считался такимъ же служилымъ человѣкомъ (Ministerialis, miles serviens, familiaris, servus). Въ этомъ качествѣ онъ обязанъ былъ, на основаніи двороваго права (jure curiae), особой вѣрностью своему господину, которая скрѣплялась служебною присягой. Дворовымъ правомъ называлась совокупность правъ и обязательствъ, существовавшихъ между господиномъ и его служилыми людьми и установлявшихъ съ одной стороны извѣстную личную зависимость этихъ послѣднихъ, а съ другой—ихъ права̀ на дворовый ленъ, должность и наслѣдство. Права и положеніе служилыхъ людей, однако, были далеко не одинаковы. Министеріалы королингскаго періода образовались частью изъ свободныхъ, частью изъ несвободныхъ людей, но ихъ служба королямъ и потомъ императорамъ возвысила ихъ до значенія привилегированнаго сословія; бо̀льшей частью должностныя лица, происходившія изъ прежнихъ министеріаловъ, мало-по-малу сами стали феодальными владѣльцами съ болѣе или менѣе широкими правами земскаго господства; мини-

стеріалы или служилые люди феодальной эпохи вступаютъ въ это званіе изъ той среды свободныхъ, которая осталась за выдѣленіемъ изъ нея привилегированнаго сословія, образовавшаго феодальное дворянство; эти свободные, пользовавшіеся уже уменьшенными правами сравнительно съ привилегированными людьми (Semperfreie), получаютъ названіе Mittefreie. При всеобщей наклонности къ насилію и произволу, которая характеризовала феодальное время, самымъ вѣрнымъ средствомъ обезпеченія себѣ сколько-нибудь спокойнаго существованія для небогатыхъ людей, непринадлежавшихъ къ высшему классу общества, было вступленіе въ службу къ могущественнымъ феодальнымъ владѣльцамъ. Эти послѣдніе, особенно въ первое время феодализма, нуждались въ значительномъ количествѣ людей, кромѣ вассаловъ, которые могли бы отправлять различныя придворныя и административныя должности; послѣднія, почти исключительно, имѣли цѣлью собираніе разнообразныхъ доходовъ феодальнаго владѣльца и завѣдываніе ими. Но такъ-какъ члены привилегированнаго сословія находились въ такомъ выгодномъ положеніи, что они могли предлагать любыя условія людямъ, заключавшимъ съ ними договоръ на вступленіе въ служебныя отношенія, то понятно, что послѣдніе бывали вынуждены подчиняться весьма стѣснительнымъ условіямъ, въ значительной мѣрѣ ограничивавшимъ ихъ свободу; потому среди служилыхъ людей того времени очень многіе находились въ такой строгой зависимости отъ леннаго господина, что ихъ положеніе весьма близко подходило къ тому, которое занимали крѣпостные люди (Leibeigene). Эта зависимость, установлявшая за лицомъ, находившимся въ ней, постоянное качество служимости (Dienstbarkeit), простиралась на нисходящихъ какъ мужескаго, такъ и женскаго пола. Служилые люди этого рода разсматривались какъ принадлежность или часть имущества, и ими можно было располагать точно такъ же, какъ всякимъ имуществомъ. Служилый человѣкъ былъ, такъ-сказать, приписанъ по самому рожденію къ извѣстной должности и былъ обязанъ исполнять всѣ соединенныя съ нею обязанности и службы, которыя онъ отправлялъ подъ надзоромъ и руководствомъ одного изъ высшихъ придворныхъ должностныхъ лицъ (маршала, трухзесса или стольника, шенка и камерера). Служилые люди этого разряда не могли вступать въ подобныя же отношенія къ другому господину, и вообще для нихъ ограничивалась свобода вступленія въ различные союзы, принадлежавшая равнымъ имъ по рожденію лю-

дямъ, тѣмъ, которые считались способными къ рыцарской службѣ (Ritterbürtige). Эти отношенія строгой зависимости прекращались посредствомъ эмансипаціи, отпущенія на волю, которое не всегда, однако, зависѣло единственно отъ усмотрѣнія господина: оно было обязательно для него въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ не могъ дать служилому человѣку въ пользованіе дворовый ленъ, должность или дворовое имущество. Второй разрядъ служилыхъ людей составляли тѣ, которые не находились въ отношеніяхъ такой строгой зависимости отъ господина. Надобно замѣтить, что если, согласно общему направленію вѣка, съ одной стороны ясно выражалось стремленіе богатыхъ, сильныхъ и пользовавшихся привилегіями членовъ общества все къ бóльшему и бóльшему подчиненію себѣ, къ установленію тѣснѣйшей и тяжелѣйшей зависимости людей слабыхъ и бѣдныхъ, въ томъ числѣ и служилаго класса, то, съ другой стороны, самая служба феодальныхъ владѣльцамъ возвышала лицъ, ее отправлявшихъ, точно такъ же какъ въ предшествовавшія времена служба королю. Причина этого возвышенія, конечно, крылась, между прочимъ, въ измѣнившихся экономическихъ отношеніяхъ, въ томъ, что многіе изъ феодальныхъ владѣльцевъ, вслѣдствіе частыхъ войнъ и раздачи своихъ имѣній вассаламъ, становились бѣднѣе, между тѣмъ какъ экономическое положеніе служилыхъ людей улучшалось. О прежней зависимости и несвободѣ нѣкоторыхъ имперскихъ министеріаловъ, владѣвшихъ уже значительными ленами, осталось одно только воспоминаніе, и всѣ должностныя лица имперской службы, по преданію происходившіе изъ класса министеріаловъ, были не только свободными, но и принадлежали къ привилегированному сословію.—Съ конца XIII-го столѣтія начинаетъ постепенно исчезать различіе между свободными и несвободными служилыми людьми. Съ теченіемъ времени значительное число свободныхъ людей поступаетъ въ служебныя отношенія къ феодальнымъ владѣльцамъ, въ особенности къ духовнымъ князьямъ, владѣвшимъ различными учрежденіями, съ сохраненіемъ уже гораздо бóльшей личной свободы, чѣмъ прежде. Съ этимъ вмѣстѣ отношенія между людьми служилыми и господиномъ начинаютъ приближаться къ отношеніямъ между вассалами и леннымъ владѣльцемъ. Занимающіе наиболѣе видныя должности или положенія изъ числа служилыхъ людей являются уже прямо въ имущественныхъ вассальныхъ, а не личныхъ служебныхъ отношеніяхъ къ леннымъ господамъ (Eichh. II, S. 79—591). Такимъ образомъ и здѣсь, въ этомъ измѣненіи отношеній служи-

лыхъ людей, видно дѣйствіе общаго закона, управлявшаго всѣми существеннѣйшими явленіями средневѣковой жизни: личность, ничѣмъ несдержанная, неразвившаяся до государственнаго сознанія, стремится къ достиженію наибольшихъ выгодъ положенія, съ которыми обыкновенно связываются униженіе и возможное порабощеніе другихъ; но какъ скоро для находящихся въ подчиненномъ положеніи наступаютъ болѣе благопріятныя условія, какъ скоро, съ другой стороны, измѣняются къ худшему условія положенія господствующаго класса,—такъ этотъ послѣдній находитъ себя вынужденнымъ дѣлать уступки и допускать возвышеніе тѣхъ, которые находились въ зависимости отъ него. Служилые люди получали за свою службу различнаго рода вознагражденіе; оно заключалось: или въ поземельномъ участкѣ, или въ доходахъ съ него, или въ пользованіи частью имѣній, которыми они управляли, или, наконецъ, въ извѣстныхъ доходахъ съ должности. Придворныя и судебныя должности носили названіе officium, ministerium, должности по управленію имѣніями феодальнаго господина—villicatio advocatia (ibid., S. 662). По первоначальному дворовому праву, служилые люди не могли передавать по наслѣдству имущество, доходы и должности, имъ данныя въ пользованіе; но впослѣдствіи признается наслѣдственность какъ за имуществами и доходами, такъ и за должностями. Съ владѣніемъ извѣстнымъ служилымъ имуществомъ часто соединялось отправленіе извѣстной должности. Мало-по-малу имущества, даваемыя за службу, почти уравниваются съ ленами, но, какъ утверждаетъ Эйхгорнъ (ibid. S. 664), никогда въ эпоху феодализма не доходило дѣло до того, чтобы рѣшительно всѣ должности сдѣлались наслѣдственными. Вслѣдствіе этого образовалось различіе между тѣмъ, чѣмъ владѣлъ служилый человѣкъ по ленному праву, какъ дворовымъ леномъ, и тѣмъ, что̀ ему принадлежало по дворовому праву или по праву должности. Въ концѣ феодальнаго періода изчезаетъ всякое различіе между несвободными служилыми людьми и лицами, несущими службу господину вслѣдствіе вассальныхъ отношеній къ нему; классъ зависимыхъ служилыхъ людей сливается съ леннымъ рыцарствомъ; служилыя имущества переходятъ или въ лены, или въ свободную собственность (Eichh. III, S. 372). Въ то же самое время входитъ въ обычай назначеніе жалованья по крайней мѣрѣ низшимъ придворнымъ должностнымъ лицамъ, которыя избираются все-таки не иначе какъ изъ рыцарскаго класса, составлявшаго низшее дворянство. Рыцарство, изъ сре-

ды котораго замѣщались должности ленными господами, образуетъ къ концу феодальной эпохи замкнутое и исключительное сословіе низшаго дворянства въ противоположность дворянству высшему, состоявшему изъ князей и господъ (Reichsstände). На ряду съ потомственнымъ дворянствомъ, составляющимъ фондъ, изъ котораго замѣщаются различныя должности владѣтельными лицами въ отдѣльныхъ земляхъ Германіи, королемъ и высшими сеньерами во Франціи, возникаетъ новый общественный элементъ, особый классъ людей, которые, въ силу преимуществъ знанія, причисляются *лично* къ дворянству и образуютъ собой мало-по-малу новый фондъ для замѣщенія должностей; имъ преимущественно пользуются уже впрочемъ не феодальные владѣльцы, но государи Франціи и отдѣльныхъ земель Германіи въ ту пору, когда эти земли выступаютъ въ качествѣ самостоятельныхъ государствъ и когда монархическая власть торжествуетъ уже свою побѣду надъ феодализмомъ. Происхожденіе этого новаго чиновничества находится въ тѣсной связи съ развитіемъ университетовъ въ Германіи. XIV-е и XV-е столѣтія были временемъ возникновенія многочисленныхъ университетовъ въ Германіи, а вмѣстѣ съ тѣмъ усиленія юридическихъ штудій и значительнаго увеличенія числа юристовъ. Со второй половины XV-го столѣтія, въ силу императорскихъ привилегій, университеты получаютъ право назначать особыхъ преподавателей „Римскаго Права“ (императорскихъ правъ), между тѣмъ какъ прежде офиціально преобладало въ этихъ высшихъ школахъ преподаваніе „Каноническаго Права“. Профессоры такъ называемыхъ императорскихъ правъ пользуются преимуществомъ возводить своихъ учениковъ въ ученую степень доктора правъ. Съ этихъ поръ каждый вновь учреждаемый университетъ въ составѣ своемъ имѣетъ юридическій факультетъ обоихъ правъ, т. е. каноническаго и римскаго; послѣднее все болѣе и болѣе входитъ въ употребленіе, получаетъ обязательную силу сначала въ имперскихъ судахъ и въ высшихъ судахъ отдѣльныхъ земель, гдѣ членами или совѣтниками являются уже ученые юристы, доктора̀ правъ, а потомъ въ отдѣльныхъ городскихъ судахъ, въ составѣ которыхъ признаётся необходимымъ имѣть доктора правъ въ качествѣ консульта (Eichh. III, 333—338). Но все это движеніе въ области отношеній государственной службы принадлежитъ уже слѣдующему періоду исторіи европейскаго государственнаго развитія, періоду усиленія монархической неограниченной власти.

Феодальная эпоха разработала форму свободнаго соглашенія и форму повинности, какъ способовъ назначенія агентовъ органовъ государственнаго начала или способовъ замѣщенія должностей, до ихъ крайнихъ послѣдствій, до послѣднихъ результатовъ, къ которымъ эти формы могли привести подъ вліяніемъ частновладѣльческаго взгляда на государство. Съ одной стороны феодальные господа, пользуясь выгодами своего положенія, обращаютъ высшія государственныя должности въ права государственной власти, въ суверенитетъ, осуществляемый ими исключительно въ частно-владѣльческихъ видахъ; затѣмъ они стремятся свести свободныя, основанныя на договорѣ, отношенія ихъ служилыхъ людей къ зависимости, и такимъ образомъ форма свободнаго соглашенія замѣняется формой повинности служебной, которую несутъ въ отношеніи къ своему господину служилые люди; но съ другой стороны эти послѣдніе, при первомъ удобномъ случаѣ, стараются высвободиться изъ отношеній зависимости и возвыситься до степени вассаловъ; причемъ служба принимаетъ снова характеръ свободнаго соглашенія, ограниченнаго, разумѣется, всѣми тѣми условіями, которыми были обставлены ленныя отношенія. Но такъ-какъ главнѣйшимъ стимуломъ дѣятельности для каждаго отдѣльнаго лица, къ какому бы слою общества оно ни принадлежало, были въ то время эгоистическія побужденія, желаніе устроить сколько возможно лучше свое положеніе, извлечь изъ него наибольшія выгоды, если только была къ тому возможность, то естественнымъ слѣдствіемъ этихъ побужденій является желаніе закрѣпить выгоды своего положенія за дѣтьми и потомствомъ. Отсюда вытекаетъ наслѣдственность многихъ должностей, предоставленіе исключительнаго права на занятіе ихъ тому классу, который издавна состоялъ въ обладаніи ими, т. е. дворянству. Принятіе Римскаго Права, требовавшаго спеціальнаго и продолжительнаго изученія его, въ первый разъ выдвигаетъ на сцену служебной дѣятельности людей, которымъ должности даются не по праву рожденія, а по праву знанія. Въ этомъ выступленіи на поприще государственной службы ученыхъ юристовъ заключается начало измѣненія въ способѣ замѣщенія должностей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ цѣломъ характерѣ государственной службы,—измѣненіе, которое, однако, находится въ неразрывной связи съ новою эпохой государственнаго развитія Западной Европы и коренится въ тѣхъ же условіяхъ, которыя были причиной паденія феодализма и усиленія абсолютно-монархическаго начала.

Не смотря на общія основныя начала, ходъ развитія феодальнаго государства и главные результаты, къ которымъ пришло это развитіе въ своемъ концѣ, не были совершенно одинаковы во Франціи и Германіи. Первая изъ этихъ странъ въ исходѣ феодальнаго періода достигаетъ полнаго развитія монархической неограниченной власти и совершеннаго объединенія государства. Всѣ отправленія государственнаго начала, которыя осуществлялись отдѣльными ленными владѣльцами, сосредоточиваются въ лицѣ короля, и сеньеры становятся въ эпоху развитія абсолютизма ни болѣе, не менѣе какъ помѣщиками, лишенными всякихъ политическихъ правъ,—между тѣмъ какъ въ Германіи представляется явленіе совершенно другого рода: значительнѣйшіе изъ феодальныхъ владѣльцевъ, Landesherren, достигаютъ подъ конецъ этой эпохи полной государственной власти, становятся истинными государями; ихъ прежнія феодальныя права превращаются въ Landeshoheit. Они и прежде осуществляли политическія функціи въ своихъ владѣніяхъ, но различіе въ ихъ осуществленіи въ теченіе феодальнаго періода и въ послѣдовавшемъ за нимъ заключается въ томъ, что всякая политическая власть въ феодальную эпоху носила исключительный или преобладающій характеръ помѣщичьей власти. Въ глазахъ народа и императора ландесгерры были все-таки не болѣе какъ вассалы, между тѣмъ какъ въ послѣдующую эпоху они признаются государями и осуществляютъ политическія функціи въ качествѣ истинныхъ органовъ государственнаго начала. Вестфальскій миръ окончательно утверждаетъ за ними это значеніе государей, и хотя они подчиняются германскому императору, но власть этого послѣдняго надъ монархами отдѣльныхъ земель не есть власть верховнаго леннаго господина надъ вассалами, а скорѣе есть власть главнаго органа государственнаго начала въ обширной федераціи государствъ надъ такими органами государственнаго начала въ отдѣльныхъ составныхъ частяхъ ея, которыя представляютъ собою, также до извѣстной и притомъ весьма значительной степени, самостоятельныя государства. Извѣстно, что федеративная связь отдѣльныхъ земель Германіи и подчиненіе государей этихъ земель императору были со времени Вестфальскаго мира, при всѣхъ формахъ, пережитыхъ германской союзностью, весьма слабы. Такимъ образомъ феодальный суверенитетъ крупныхъ ленныхъ владѣльцевъ въ Германіи, подъ исходъ феодальнаго періода, преобразуется въ истинную государственную власть; но такъ-какъ отдѣльные монархи

владѣютъ только частями этого историческаго государства, носящаго названіе имперіи, то ихъ суверенитетъ удерживаетъ прежнее названіе земской власти, „Landeshoheit“, въ отличіе отъ „Reichshoheit“, принадлежащей императору германскому, какъ главному óргану государственнаго начала въ цѣлой имперіи. Landeshoheit обнимала собою судъ, военную власть, пользованіе различными регаліями и управленіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, которое въ сущности сводилось къ финансовой администраціи. До XVII-го столѣтія въ Германіи сохранялся еще взглядъ, что всѣ эти правà власти, принадлежащія владѣтельнымъ лицамъ въ отдѣльныхъ земляхъ, истекаютъ отъ императора, но съ паденіемъ феодальныхъ основъ государственнаго быта образуется новое воззрѣніе, что права государственной власти (законодательство, судъ, военная власть, управленіе) принадлежатъ владѣтелямъ отдѣльныхъ земель независимо отъ императора. Затѣмъ земскіе государи стремятся присвоить себѣ многія другія права императорской власти; въ силу этого, они стараются стѣснить и по возможности ограничить правá другихъ, менѣе значительныхъ, феодальныхъ господъ.—Такимъ образомъ, въ сущности, происходитъ то же явленіе, что̀ и во Франціи: тѣ феодальные владѣльцы, которые не успѣли добиться земской верховной власти, низводятся на степень простыхъ вотчинниковъ или помѣщиковъ лицами, достигшими этой власти и ставшими въ своихъ владѣніяхъ государями; эти послѣдніе стремятся сдѣлаться неограниченными монархами въ своихъ земляхъ. Различіе въ результатахъ, обнаружившихся въ концѣ феодальной эпохи между Франціей и Германіей, заключается въ томъ, что здѣсь является нѣсколько монарховъ съ полною верховной властью, между тѣмъ какъ во Франціи—одинъ. Вмѣстѣ съ усиленіемъ королевской власти и паденіемъ феодальнаго суверенитета совершенно измѣняется и положеніе должностныхъ лицъ или чиновниковъ. Измѣненіе, какъ во всемъ и всегда, совершается не вдругъ, а постепенно. Какъ извѣстно, королевское чиновничество было даже само однимъ изъ сильныхъ дѣятелей, способствовавшихъ развитію неограниченной монархической власти. Изъ этого видно, что уже въ феодальный періодъ, подъ вліяніемъ особыхъ обстоятельствъ, исподоволь образовывался новый характеръ государственной службы, который окончательно сформировался и отличалъ чиновничество въ эпоху развитія абсолютизма.

Древній государственный быть славянскихъ племенъ основывался на тѣхъ же простыхъ началахъ, которыми онъ опредѣлялся у германскихъ народовъ въ первую эпоху ихъ историческаго существованія. Въ настоящее время едвали можетъ имѣть мѣсто ожесточенный споръ о преобладаніи родового или общиннаго элемента въ начальный періодъ жизни того или другого народа. Патріархальныя условія, родовыя понятія нисколько не исключаютъ возможности существованія общины; эти условія могутъ только придавать ей извѣстный характеръ и направленіе. Славяне, подобно германцамъ, жили сельскими поселеніями, которыя соединялись въ единицы бо́льшаго объема, составлявшія волости и соотвѣтствовавшія, вѣроятно, германскимъ Gau. Это были первобытныя небольшія государства, о́рганами государственнаго начала въ которыхъ являлись народныя собранія или вѣча. Агентами этихъ о́рагановъ, осуществлявшими исполнительную функцію, были избранные народомъ князья, старѣйшины. По отношенію къ ихъ дѣятельности, какъ агентовъ о́ргана государственнаго начала, не имѣетъ существеннаго значенія вопросъ о томъ: совершалось ли ихъ избраніе подъ вліяніемъ родовыхъ понятій, т. е. были ли избираемы въ это званіе лица вслѣдствіе предполагаемой наибольшей близости ихъ къ родоначальнику, или выборъ падалъ вообще на людей, считавшихся лучшими по какимъ бы то ни было основаніямъ. Еслибы жизнь рускихъ славянъ, какъ и вообще всѣхъ начинающихъ народовъ, была предоставлена своему естественному и ровному теченію, ненарушаемому никакими посторонними вліяніями, то ихъ государственное развитіе послѣдовало бы, вѣроятно, тому же пути, который мы представили во II-й главѣ, какъ самому естественному для постепенной организаціи государственнаго начала. Появленіе варяжскихъ князей съ ихъ дружиною вноситъ новый элементъ въ жизнь славянъ и сразу ставитъ другъ противъ друга два противоположные начала: личныя эгоистическія побужденія призванныхъ вождей и ихъ дружинниковъ съ одной стороны и народно-вѣчевые, общинные или земскіе порядки—съ другой. Если считать фактъ призванія чужеземцевъ достовѣрнымъ, неподлежащимъ сомнѣнію, то, разумѣется, возникаетъ вопросъ о достоинствѣ, о способности къ дальнѣйшему развитію тѣхъ элементовъ политическаго строя, которые выработала сама изъ себя предшествовавшая жизнь славянскихъ племенъ. Можно думать, что безъ привнесенія въ эту жизнь посторонней, чужой стихіи она была неспособна создать

прочное государственное начало. Такое заключеніе было бы, однако, слишкомъ поспѣшно. Внутреннія распри и столкновенія племенъ между собою суть явленіе, свойственное всѣмъ народамъ, только-что выступающимъ на историческое поприще, едва-едва перешедшимъ рубежъ первобытной дикости. Распри могли бы современемъ окончиться если не примиреніемъ, то поглощеніемъ однимъ племенемъ другихъ, сліяніемъ ихъ и образованіемъ одного политическаго тѣла. Во всякомъ случаѣ князья съ ихъ дружиной были совершенно новою, чуждою силой среди общинно-вѣчевого быта народа, владѣть которымъ они пришли. Глубокое различіе между стремленіями (конечно, безсознательными) князей и ихъ дружины съ одной стороны и привычками народа, стариннымъ строемъ его жизни—съ другой должно было обнаружиться скоро. Князья были такіе же войнолюбивые охотники до пріобрѣтеній какъ и вожди германскихъ дружинъ; съ дружинниками ихъ соединяли тѣ же самыя связи взаимной вѣрности, службы, жажда добычи и выгодъ. Князьямъ не было ни надобности, ни возможности измѣнять своимъ обычнымъ взглядамъ въ новой странѣ; для того, чтобы эгоистическія побужденія личности могли отступить на задній планъ предъ безкорыстнымъ, иногда самоотверженнымъ убѣжденіемъ правителя, предъ сознаніемъ обязанности заботиться о благѣ управляемыхъ, однимъ словомъ—предъ государственнымъ сознаніемъ, для этого нужно много условій, которыхъ не могла дать князьямъ тогдашняя жизнь. Само-собой разумѣется, что они не могли вдругъ переродиться на новой почвѣ, и продолжали сами и долгое время въ лицѣ своего потомства руководиться тѣми же частно-владѣльческими стремленіями, которыя составляли основу всѣхъ ихъ дѣйствій, какъ предводителей воинственныхъ дружинъ, искавшихъ добычи и выгодъ. Частно-владѣльческій характеръ управленія Россіи въ княжескую эпоху составляетъ, кажется, въ настоящее время фактъ вполнѣ доказанный. Труды новѣйшихъ изслѣдователей по исторіи государственности Россіи, исходящіе иногда изъ различныхъ, даже противоположныхъ точекъ зрѣнія, однако сходятся между собою въ томъ, что дѣйствія князей, ихъ отношенія между собою очевиднымъ образомъ свидѣтельствуютъ объ ихъ наклонности ставить главнѣйшею задачей своей дѣятельности личную выгоду, свое или своей семьи частное благо (В. И. Сергѣевичъ: *Вѣче и князь*, глава VII, 273—327; Б. Н. Чичеринъ: *Духовныя и договорныя грамоты великихъ и удѣльныхъ князей*, а также: *Областныя учрежденія Россіи въ XVII в., введеніе)*. Признавая частно-вла-

дѣльческій характеръ за дѣятельностью правителей въ княжескомъ періодѣ русской исторіи, нельзя, однако, доказывать на этомъ основаніи, что Россія того времени не была государствомъ, а просто гражданскимъ обществомъ, которое будто бы есть низшая ступень въ постепенномъ развитіи формъ человѣческаго общежитія. Такой взглядъ есть ничто иное какъ результатъ приложенія къ исторіи общества извнѣ взятой теоріи, которая, въ свою очередь, основана не на изученіи явленій дѣйствительной жизни, а является плодомъ метафизическаго мышленія. Анализъ фактовъ, относящихся къ области государственной жизни, несомнѣнно убѣждаетъ въ томъ, что сила, которую мы называемъ государственнымъ началомъ, живетъ и дѣйствуетъ постоянно въ человѣческихъ обществахъ, начиная съ самыхъ низшихъ формъ ихъ, и что, стало быть, каждое общество, имѣющее государственное начало, должно быть названо государствомъ. Воззрѣнія органовъ государственнаго начала, способы и цѣли ихъ дѣятельности могутъ быть различны, и этимъ обусловливается различіе въ характерѣ и направленіи государства въ разныя эпохи жизни народовъ. Рѣшительнымъ моментомъ для опредѣленія того или другого характера государства служитъ существованіе или отсутствіе въ обществѣ или его правителѣ государственнаго сознанія. Неоспоримыя свидѣтельства того, что князьямъ древней Руси не было знакомо государственное сознаніе и что они руководились въ своихъ дѣйствіяхъ частно-владѣльческими побужденіями, представляютъ ихъ договоры между собой и тѣ средства, которыя они употребляли для пріобрѣтенія и расширенія своихъ владѣній. Главнѣйшимъ способомъ добыть княжество, улучшить его пріобрѣтеніемъ новыхъ волостей, взамѣнъ одного владѣнія получить другое, считавшееся почему-либо болѣе выгоднымъ, была открытая сила, война, насиліе, а гдѣ онѣ не помогали, тамъ—хитрость, лукавство, обманъ (Сергѣевичъ, стр. 271, 282). Договоры между собой, соглашенія съ народомъ, необходимыя потому, что общинно-вѣчевой складъ жизни продолжалъ еще существовать и заявлялъ свою силу,—впослѣдствіи ханское утвержденіе,—все это были средства для достиженія одной цѣли: увеличенія владѣній и доходовъ, а чрезъ это возвышеніе своего личнаго благосостоянія. Ученіе церкви, вліяніе христіанской проповѣди оказывало и на нашихъ князей, конечно, свое благотворное вліяніе, точно такъ же какъ на властителей народа въ Западной Европѣ; но здѣсь это ученіе, дѣйствующее одиноко, безъ той, хотя и незначительной, помощи,

которую оказывали ему на Западѣ римскія политическія понятія, еще менѣе могло пробудить государственное сознаніе. Личное благочестіе вело князей лишь къ тому, чтобы воздерживаться отъ произвольныхъ захватовъ чужихъ волостей, чтобы не обижать братьевъ, не отнимать у нихъ того, что завѣщано отцомъ, слѣдовательно къ соблюденію правды и справедливости въ сферѣ частныхъ же семейныхъ отношеній. Но и тутъ вчастую случались примѣры самаго грубаго нарушенія наслѣдниками завѣщанныхъ распоряженій (тамъ же, стр. 304). Предоставленіе волостей нисходящему потомству на основаніи духовнаго завѣщанія, установленіе понятія о принадлежности тому или другому князю извѣстнаго владѣнія, какъ его отчины, свидѣтельствуютъ о стремленіи водворить хотя какой-нибудь порядокъ въ распредѣленіи между князьями владѣній, замѣнить хотя сколько-нибудь правомъ голую силу, выражавшуюся въ добываніи „столовъ". Частно-владѣльческій характеръ власти и дѣятельности органовъ государственнаго начала, однако, чрезъ это нисколько не теряетъ въ своей силѣ и значеніи: частно-владѣльческія стремленія съ самаго появленія князей остаются неизмѣннымъ опредѣляющимъ началомъ и отличительнымъ свойствомъ ихъ власти (*). Государственное сознаніе пробуждается гораздо позднѣе, въ ту пору, когда на мѣсто многихъ князей становится единодержавный правитель. Первые незначительные симптомы зарождающагося государственнаго сознанія можно, конечно, услѣдить

(*) Въ нашей исторической литературѣ извѣстно мнѣніе, принадлежащее К. Д. Кавелину (выраженное имъ въ статьѣ: «Взглядъ на юридическій бытъ древней Россіи» и въ рецензіи на «Исторію отношеній между князьями Рюрикова Дома» С. М. Соловьева), что вотчинный характеръ княжеское управленіе принимаетъ только тогда, когда ослабѣваетъ родовое начало и замѣняется семейнымъ, когда «въ политической сферѣ семья одержала верхъ надъ родомъ». Но мы уже видѣли, что если и можетъ отражаться вліяніе родовыхъ понятій и условій родового быта на переходахъ государственнаго наслѣдства, то это нисколько все-таки не мѣняетъ сущности дѣла: князья-родичи (если даже признать за несомнѣнную истину родовые счеты между ними) все-таки смотрятъ на задачи своей дѣятельности съ точки зрѣнія частно-владѣльческихъ интересовъ. Тутъ, очевидно, можетъ идти рѣчь лишь о преобладаніи родовыхъ понятій въ сферѣ частно-гражданскихъ отношеній; для опредѣленія характера дѣятельности органовъ государственнаго начала главное составляютъ не эти родовыя понятія, а частно-гражданская, владѣльческая точка зрѣнія органовъ государственнаго начала.

въ княжескій періодъ русской исторіи; они выражаются въ попыткахъ нѣкоторыхъ князей соединить въ рукахъ одного изъ сыновей большую часть владѣній, затѣмъ еще болѣе въ стремленіяхъ къ утвержденію единовластія. Но и здѣсь единственною цѣлью дѣйствій ставится созданіе единаго и сильнаго цѣлаго, созданіе государства, такъ-сказать, во внѣшности. Сознаніе истиннаго назначенія государя, какъ органа государственнаго начала, развивается довольно-медленно и по утвержденіи единодержавія; дѣятельность представителей власти во многомъ продолжаетъ носить сильный отпечатокъ частно-владѣльческихъ воззрѣній; идея общаго блага пробивается постепенно и съ трудомъ, и только въ лицѣ Петра Великаго она находитъ полное свое выраженіе. Царскій періодъ русской исторіи можно назвать переходнымъ въ томъ смыслѣ, что дѣятельность органовъ государственнаго начала въ теченіи его носитъ слѣды прежнихъ частно-владѣльческихъ взглядовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ отчасти свидѣтельствуетъ о возникающемъ въ умахъ правителей государственномъ сознаніи. Борьба этихъ двухъ противоположныхъ стихій, изъ которыхъ новая стихія государственнаго сознанія постепенно достигаетъ торжества, имѣетъ результатомъ преимущественно финансовый характеръ управленія государствомъ въ царскій періодъ.

Государственная служба въ допетровской Россіи, ея организація, способы замѣщенія должностей несомнѣнно отражаютъ на себѣ всѣ видоизмѣненія въ дѣятельности государственнаго начала. Въ княжескій періодъ русской исторіи государственная служба находится, очевидно, подъ дѣйствіемъ и вліяніемъ частно-владѣльческаго элемента, постепенно подавляющаго и выживающаго, благодаря неблагопріятнымъ внѣшнимъ условіямъ, исконное народное начало. Въ періодъ единодержавія мало-по-малу возникаетъ государственное сознаніе и оказываетъ нѣкоторое дѣйствіе на отношенія государственной службы; но окончательно опредѣляющимъ условіемъ для нихъ оно становится только въ царствованіе Петра Великаго.—Подъ дѣйствіемъ того и другого начала, т. е. частно-владѣльческаго и государственно-сознательнаго, вырабатываются у насъ обѣ исторически-извѣстныя формы государственной службы, именно форма свободнаго соглашенія и форма повинности; но соотношеніе между ними, по продолжительности ихъ господства и по тѣмъ причинамъ, которыми онѣ вызываются къ жизни и въ силу которыхъ существуютъ, представляется у насъ въ иномъ видѣ, чѣмъ въ государствахъ Западной Европы.

Племена, призвававшія князей, не имѣли въ виду отказаться въ ихъ пользу отъ исконнаго права завѣдыванія посредствомъ народныхъ собраній общественными дѣлами. Желаніе водворить порядокъ въ великой и обильной землѣ указываетъ только на сознаніе необходимости имѣть сильнаго, независящаго отъ партій и ихъ раздоровъ, представителя исполнительной функціи государственнаго начала, правителя, который былъ бы безпристрастнымъ проводникомъ общественныхъ рѣшеній. Правосудіе и защита отъ враговъ были въ тѣ времена единственными проявленіями управленія. Слѣдовательно князь прежде всего долженъ быть судьей и предводителемъ военной силы въ случаяхъ вооруженнаго столкновенія народа съ другими народами. Такъ понимали свою политическую роль и князья, хотя смотрѣли на нее съ своей личной точки зрѣнія, какъ на средство къ улучшенію положенія. Въ силу этого, они съ одной стороны являются сами непосредственными судьями и вождями, на сколько это возможно, а съ другой—преслѣдуя личныя цѣли, оставляютъ существовать спокойно народное вѣчевое устройство, какъ органъ государственнаго начала, до тѣхъ поръ, пока усиливающееся частно-владѣльческое воззрѣніе на цѣль своей дѣятельности не наталкиваетъ князей на мысль о томъ, что полное господство надъ страной несовмѣстимо съ признаніемъ народнаго участія въ общественныхъ дѣлахъ, и пока сами обстоятельства народной жизни не дѣлаютъ невозможнымъ такое участіе. Вліяніе религіозныхъ понятій отражалось лишь въ томъ, что власть, предоставленная князю, разсматривалась какъ исходящая отъ Бога (Сергѣевичъ: „Вѣче и Князь", 348, 349, примѣч. 3). Личное управленіе не могло, однако, оставаться постояннымъ и единственнымъ правиломъ: общество было все-таки на столько многосложно, что исполнительная функція государственнаго начала не могла исключительно сосредоточиваться въ рукахъ князя, а требовала и другихъ агентовъ; съ первыхъ же временъ княжескаго владычества оказывались нужными должностныя лица, на которыя возлагалось управленіе тамъ, гдѣ невозможна была личная дѣятельность князя. Они служили именно только замѣною князя, такъ-что онъ, по отношенію къ нимъ, долгое время не являлся высшею инстанціей; его личное участіе исключало дѣятельность его агентовъ (тамъ же, 351). Ближайшій вопросъ, который представляется при разсмотрѣніи характера государственной службы въ древней Руси, заключается въ томъ: откуда брались князьями ихъ агенты или должностныя лица? Они были

служилыми людьми князя, носившими всѣ вмѣстѣ названіе дружины, первоначальный составъ которой былъ другой, чѣмъ впослѣдствіи: она состояла въ самое первое время изъ людей, пришедшихъ съ князьями. Очень скоро, конечно, дружина должна была пополняться изъ туземцевъ (Соловьевъ, И. Р. I, 242). Дружина имѣла прежде всего значеніе воинственное, но потомъ, когда князья стали правителями, изъ среды ея выходили ихъ придворные слуги, назначеніе которыхъ заключалось въ удовлетвореніи потребностей княжескаго домашняго хозяйства и въ доставленіи имъ личныхъ удобствъ. Это былъ первый шагъ къ измѣненію первоначальнаго значенія дружины, какъ союза равныхъ товарищей, между которыми вождь, князь, былъ не болѣе какъ старшій между равными. Измѣненіе это несомнѣнно совершалось подъ вліяніемъ возвышенія положенія князя и было вызвано невозможностью сохранить на Руси прежнія равноправныя къ нему отношенія дружинниковъ (тамъ же, 243—5). Какъ бы то ни было, оно имѣло существенное вліяніе на положеніе послѣднихъ, дѣлая изъ нихъ не товарищей уже, а слугъ, хотя и сохранявшихъ свою личную свободу. Дружина такимъ образомъ становится служилымъ классомъ, общественнымъ классомъ, котораго значеніе опредѣляется его занятіями, профессіей; а такъ-какъ служба князю, какъ высшему въ обществѣ лицу, призванному судить и охранять членовъ этого общества, есть почетнѣйшее занятіе, то естественнымъ образомъ служилый классъ, не образуя сословія, въ первое же время своего существованія становится выдающимся, первенствующимъ высшимъ классомъ. Славянскіе народы, подобно германцамъ, въ первоначальную эпоху своей жизни не знали никакого привилегированнаго класса въ смыслѣ сословія съ тѣмъ значеніемъ, какое имѣло наприм. феодальное дворянство Западной Европы. Но имъ были извѣстны „лучшіе люди", существовавшіе, вѣроятно, и до прибытія варяговъ (И. Д. Бѣляевъ: „Крестьяне на Руси", 12, 13). Вся масса свободнаго населенія носила общее названіе *людей или мужей*, но изъ среды ихъ выдѣлялись *вячшіе* или *лучшіе* люди, называвшіеся также *большими*, въ противоположность которымъ являются *меньшіе*, иначе *чернь*, или *черные люди*. Подъ словомъ „мужи" понимаются иногда и знатные люди. Отсюда, слѣдовательно, можно заключить, что въ древней Руси существовали три класса общества, чуждые всякой замкнутости и сословной исключительности, но отличавшіеся другъ отъ друга фактически экономическими условіями жизни и, слѣдовательно,

своимъ *положеніемъ* въ средѣ общества. Это были: лучшіе люди или лучшіе мужи, называвшіеся иногда просто мужи, затѣмъ лица, носившія также названіе „мужей“ и составлявшія средній классъ, и наконецъ меньшіе или черные люди, низшій классъ (Сергѣевичъ, 33). Лучшіе люди носили и особое названіе „бояръ“ и „огнищанъ“, точно такъ же какъ для обозначенія низшаго слоя населенія употребляли терминъ „смердъ“. Такъ-какъ названіе „бояре“ встрѣчается въ разныхъ мѣстахъ одной и той же лѣтописи или въ различныхъ лѣтописяхъ въ томъ же смыслѣ какъ „лучшіе мужи“, то профессоръ Сергѣевичъ находитъ, что оба названія относятся къ одному и тому же классу. Изъ того обстоятельства, что древляне посылали лучшихъ людей своихъ (они же и бояре) къ Ольгѣ, слѣдуетъ заключить, что у славянскихъ племенъ высшій классъ, или бояре, существовалъ прежде призванія варяговъ, и что этотъ классъ образовался въ средѣ славянскаго общества независимо отъ служебныхъ отношеній къ князьямъ (см. прим. 344-е къ 1-му т. „Ист. Россіи“ Соловьева). Это былъ выдающійся изъ остальной массы населенія классъ лучшихъ людей по своему положенію, по условіямъ (конечно, экономическимъ прежде всего) своего образа жизни (см. привед. у Сергѣевича, стр. 34, примѣч. 21, мѣсто изъ Лавр. лѣтописи подъ 1018-мъ год.). Очень естественно, что князья старались привлечь въ свою дружину лучшихъ людей или бояръ, которыхъ они уже нашли въ странѣ, и что эти послѣдніе, поступая на службу князя, пользовались большимъ почетомъ, сохраняли свое фактическое превосходство и получали значеніе высшаго разряда служилыхъ людей. Въ отличіе отъ бояръ неслужилыхъ, они назывались „княжими или своими мужами“, „своими боярами“. Скоро, однако, служба князя пріобрѣтаетъ такое значеніе, что и слуги низшихъ разрядовъ, пользующіеся довѣріемъ и особымъ расположеніемъ князей, въ общемъ мнѣніи уравниваются съ боярами. (Сергѣевичъ, 358, примѣч. 18, гдѣ приводится, что въ Ипатьевской лѣтописи подъ 1240-мъ годъ при перечисленіи галицкихъ бояръ, оказавшихъ сильное вліяніе на управленіе, упоминаются: Судичъ, *поповъ внукъ*, Лазарь Домажиричъ и Иворъ Моливожичъ, *отъ племени смердья*). Такъ-какъ служба князю мало-по-малу становится и въ глазахъ народа наиболѣе почетнымъ занятіемъ, то съ теченіемъ времени, конечно довольно продолжительнаго, бояре, принадлежащіе къ служилому классу, поглощаютъ собою земскій боярскій класъ; число независимыхъ земскихъ бояръ постепенно

должно уменьшаться, такъ-какъ они поступаютъ на службу князей и сливаются тамъ съ новыми боярами, возведенными въ это званіе за службу. Вмѣстѣ съ этимъ бояре должны терять значеніе общественнаго класса, самостоятельно образовавшагося изъ естественнаго развитія общественной жизни; они становятся однимъ изъ разрядовъ служилыхъ людей, и самое названіе „бояринъ" получаетъ значеніе достоинства, почетнаго титула, ранга или чина, которыми отличается высшій разрядъ княжескихъ слугъ отъ низшаго. Так. образ., въ княжескій періодъ постепенно выдѣляется, въ силу своей профессіи, изъ массы населенія служилый классъ, заключавшій въ себѣ разные разряды. Вообще всѣ служилые люди дѣлились на два разряда: низшихъ и высшихъ; оба разряда состояли изъ лицъ разныхъ категорій, первоначальныя названія которыхъ объясняются свойствами и отношеніями этихъ лицъ. Къ низшему разряду служилыхъ людей принадлежали слѣдующія категоріи: 1) *отроки*, 2) *дѣтскіе*, отправлявшіе низшія придворныя службы. Въ числѣ отроковъ были и рабы. Княжескіе слуги обѣихъ этихъ категорій назывались также гридями, отъ гридницы, комнаты въ княжескомъ дворцѣ, гдѣ они собирались. (О происхожденіи словъ: гридь, гридьба см. въ I т. „Ист. Россіи" примѣч. 346); впослѣдствіи они разумѣются подъ именемъ дворовыхъ людей и дворовыхъ слугъ, а еще позднѣе *дворянъ*. (Примѣч. 8-е къ стр. 354 соч. Сергѣевича: „Дворные люди". Воскресенской лѣтописи въ Новгородской 1-й называются „дворянами". Слово „дворянинъ" обозначало всѣхъ слугъ, жившихъ въ княжескомъ дворѣ, если даже они не были свободными людьми. Въ первый разъ названіе дворянъ употребляется въ Суздальской лѣтописи подъ 1175-мъ годомъ. Въ жалованныхъ грамотахъ упоминаются дворяне у намѣстниковъ и даже ихъ тіуновъ). Положеніе княжескихъ слугъ становилось въ глазахъ общества, даже высшаго его слоя, такъ привлекательнымъ, что бояре начинаютъ отдавать своихъ дѣтей во дворъ князя, какъ домашнюю прислугу. Впослѣдствіи образуется, такимъ образомъ, цѣлая категорія служилыхъ людей низшаго разряда подъ именемъ дѣтей боярскихъ; они иногда понимаются подъ общимъ именемъ дворянъ, иногда же, напротивъ, дворяне вообще называются дѣтьми боярскими. (Тамъ же 355, примѣч. 13). Такимъ образомъ дѣти боярскія представляли собой въ служиломъ классѣ особый разрядъ лицъ, выдѣлявшихся по своему происхожденію. Высшій разрядъ служилыхъ людей состоялъ изъ мужей и бояръ, къ которымъ при-

соединяются впослѣдствіи служебные князья, въ концѣ княжескаго періода получающіе титулъ бояръ. Въ средѣ бывшаго разряда служилыхъ людей нѣкоторые пользовались особеннымъ значеніемъ и назывались „передними", „лѣпшими" „мужами", или „великими", „бóльшими", „сильными" боярами. Служилый классъ, носившій названіе дружины, постепенно разроставшійся, нуженъ былъ князьямъ преимущественно для ихъ военныхъ предпріятій, которыя составляли главнѣйшую, ясно сознанную цѣль ихъ дѣятельности; но такъ-какъ надобно же было удовлетворять и немногосложнымъ потребностямъ государственнаго начала, то изъ среды служилыхъ людей назначались и агенты князей, какъ правителей, должностныя лица. Для завѣдыванія домашнимъ хозяйствомъ князей были различные агенты; должности, которыя они занимали, могутъ быть названы придворными и отличаются отъ тѣхъ придворныхъ званій, которыя образовали различные разряды служилыхъ людей, какъ наприм. отроковъ, дѣтскихъ, боярскихъ дѣтей, бояръ и т. д. Эти разряды заключали въ себѣ вообще служилыхъ людей; названія разрядовъ были заимствованы отъ какихъ бы то ни было свойствъ лицъ, въ нихъ входившихъ: возраста, происхожденія, принадлежности къ извѣстной общественной средѣ. Лицо, причислявшееся къ тому или другому разряду, могло и не занимать опредѣленной должности. Въ ряду придворныхъ должностей обращаетъ на себя прежде всего вниманіе должность *тіуна*. Лицо, занимавшее ее, завѣдывало домашнимъ хозяйствомъ князей. Тіуновъ имѣли не одни князья, но и частныя лица. При томъ поглощеніи государственныхъ цѣлей и интересовъ частными и личными, которое характеризуетъ княжеское управленіе, очень естественно было, что тіунамъ или ключникамъ поручались функціи государственнаго начала, именно отправленіе суда вмѣсто князя, точно такъ же какъ намѣстники и волостели, имѣвшіе своихъ тіуновъ, поручали имъ отправленіе своихъ должностныхъ обязанностей (Серг. 372). Князья находили иногда нужнымъ до нѣкоторой степени регулировать эту возможность назначенныхъ ими агентовъ передавать власть своимъ слугамъ; такъ иногда опредѣлялось, сколько при намѣстникѣ или волостелѣ должно быть тіуновъ. Но что тіуны должностныхъ лицъ не были агентами князя доказывается притяжательнымъ, прилагаемымъ къ ихъ имени для обозначенія принадлежности: они назывались „ихъ тіунами", т. е. принадлежащими намѣстникамъ и волостелямъ, въ отличіе отъ княжескихъ. Тіуны назначались обыкновенно изъ ра-

бовъ. Холопское значеніе этой должности ясно доказывается извѣстною статьей „Русской Правды", по которой тіунъ, вступившій въ эту должность безъ особаго договора, безъ ряда, обращался въ холопа. Собственно административная дѣятельность князя, какъ органа государственнаго начала, сосредоточивалась цѣликомъ въ управленіи доходами, для непосредственнаго сбора которыхъ назначались особыя должностныя лица—мытники, таможники, даньщики, пятенщики и другіе пошлинники. Такъ-какъ финансы государства не выдѣлялись еще изъ частныхъ доходовъ князя, то ясно, что вышеозначенныя должности по финансовому управленію могутъ быть отнесены къ разряду дворовой службы или придворныхъ должностей. *Дворскій* или *дворецкій* былъ придворное должностное лицо, завѣдывавшее вообще всѣмъ дворомъ князя и его имуществомъ; ему подчинены были княжескіе слуги особаго рода, которые назывались состоящими „подъ дворскимъ". Управляя недвижимыми имуществами князя, дворскіе или дворецкіе имѣли въ своемъ вѣдѣніи и повинности, которыми были обложены по отношенію къ княжескимъ имуществамъ городскіе и волостные жители. Главное завѣдываніе движимостями князей также принадлежало дворскому (тамъ же, стр. 378, 379). *Казначей* хранилъ денежную казну князя, но эту обязанность онъ раздѣлялъ съ другими придворными должностными лицами, именно *печатникомъ* и *дьяками*. Надобно полагать, что одинъ изъ казначеевъ былъ главный, при которомъ состояли другіе въ качествѣ его помощниковъ. Должность казначея возникла не ранѣе XIV-го столѣтія; до этого же времени обязанности его выполнялись дворскими, тіунами и ключниками. Дьякамъ и подъячимъ поручалось также храненіе денежнаго и вообще движимаго имущества князей. Всѣ эти должностныя лица двора, начиная съ казначея, назначались весьма часто изъ людей несвободныхъ. Съ XIII-го столѣтія встрѣчается должность *окольничаго*. Неволинъ (Собр. Соч., т. VI, стр. 106) думаетъ, что окольничими назывались лица, непосредственно окружавшія и сопровождавшія князя, кругъ занятій которыхъ не былъ въ точности опредѣленъ и которыя исполняли особыя порученія, возлагаемыя на нихъ. Впослѣдствіи они образуютъ одинъ изъ разрядовъ служилыхъ людей, и первоначальная должность обращается въ чинъ. Для управленія деревнями князя существовали *посельскіе*, обыкновенно назначавшіеся изъ рабовъ (тамъ же, 380, 381). Ко всѣмъ этимъ должностямъ впослѣдствіи, при развитіи частнаго княже-

скаго хозяйства, присоединяются и другія—*сокольничаго, конюшаго, ловчаго.* Эти лица завѣдывали отдѣльными отраслями хозяйства, которыми занимались разные дѣловые люди въ княжескихъ имѣніяхъ. Промысловые или дѣловые люди (бортники, садовники, бобровники, псари и т. п.) получали княжескія земли съ обязательствомъ вести ту или другую отрасль хозяйства. Прекращеніе хозяйства вело къ потерѣ права владѣнія землей. Поселенія дѣловыхъ людей, занимавшихся какой-либо отраслью княжескаго хозяйства, носили названіе *путей.* Нѣкоторымъ боярамъ поручался надзоръ за путями, управленіе ими, вслѣдствіе чего они, по мнѣнію проф. Сергѣевича (стр. 382), носили названіе „путныхъ бояръ". Проф. Соловьевъ (Ист. Россіи) полагаетъ, что подъ именемъ путныхъ бояръ надобно понимать лицъ, отправлявшихъ извѣстныя должности въ походахъ. Въ качествѣ агентовъ князя, какъ органа государственнаго начала, изъ числа служилыхъ людей назначались должностныя лица по мѣстному управленію. Въ первое время княжескаго періода лица, на которыя возлагалось управленіе отдѣльными волостями, носили названіе *посадниковъ;* они соединяли въ своихъ рукахъ гражданскую и военную власть; собственно управленіе ограничивалось, конечно, сферой суда. Были примѣры назначенія посадниковъ даже изъ низшихъ разрядовъ служилыхъ людей (прим. 33, стр. 364, Сергѣевичъ), какъ наприм. изъ той категоріи ихъ, которая носила названіе „дѣтскихъ". Въ Новгородѣ, начиная съ XIII-го вѣка, входитъ въ обычай избраніе посадниковъ самими гражданами. Посадники новгородскіе вмѣстѣ съ тѣмъ являются несмѣняемыми („а безъ вины ти, княже, мужа волости не лишити"). Но на ряду съ посадниками новгородскими, получившими значеніе агентовъ самого народа, вѣча, какъ органа государственнаго начала, дѣйствуютъ въ Новгородѣ намѣстники, какъ представители княжеской власти. Въ остальной Руси съ XIV-го вѣка названіе „посадникъ" замѣняется словомъ *намѣстникъ* и *волостель.* Намѣстники были представителями власти князя въ городахъ, волостели—въ волостяхъ, такъ-какъ городъ и волость представляли собою соподчиненныя части княжества (Сергѣевичъ, стр. 366—7). Иногда въ городъ и волости, къ нему причисленныя, назначалось одно начальствующее лицо, называвшееся намѣстникомъ. Въ видѣ остатковъ общинно-народнаго управленія, постепенно ослабѣвавшаго и исчезавшаго въ княжескую эпоху, являются должности *сотскихъ* и *старостъ.* Предметы ихъ должностныхъ занятій

главнымъ образомъ относятся къ удовлетворенію разныхъ потребностей княжескаго хозяйства, но на нихъ возлагались также нѣкоторыя обязанности полицейскаго свойства въ предѣлахъ сотенъ и погостовъ, а также присутствованіе на судѣ княжескихъ чиновниковъ.

Эта простая должностная система, несложность которой, конечно, обусловливалась потребностями времени, измѣняется и усложняется въ московскій періодъ русской исторіи. Въ періодъ времени отъ Ивана III-го до Петра Великаго окончательно формируется служилый классъ и образуются слѣдующіе разряды служилыхъ людей: бояре, окольничіе, думные дворяне, стольники, думные дьяки, стряпчіе, московскіе дворяне, городовые дворяне, жильцы. Всѣ эти званія становятся чинами, въ которые лица возводятся по усмотрѣнію главы государства; но при возведеніи въ нихъ обращается вниманіе на принадлежность къ извѣстному роду, на то, въ какихъ званіяхъ служили государямъ предки возводимаго. Въ эту эпоху возникаютъ уже центральныя установленія, какъ отличныя отъ мѣстныхъ. Для главнаго органа государственнаго начала, которымъ является теперь уже исключительно великій князь, а потомъ царь (такъ-какъ земская дума во всякомъ случаѣ имѣетъ не болѣе какъ совѣщательное значеніе), становятся нужны агенты, въ рукахъ которыхъ сосредоточивалось бы или все управленіе отдѣльною частью государства, областью, входившей въ составъ его, или завѣдываніе извѣстной отраслью управленія для цѣлаго государства. Установленія, получившія въ московскій періодъ значеніе центральныхъ, носятъ общее имя *приказовъ*; но это названіе замѣняется иногда другими, именно—палаты, избы, двора, дворца, трети или четверти (Невол., т. VI, 39). Приказы состояли изъ членовъ, называвшихся судьями, и изъ должностныхъ лицъ, которымъ поручалось письмоводство. Эти послѣднія носили названіе дьяковъ и подъячихъ. Между отдѣльными приказами не существовало никакого правильнаго распредѣленія дѣлъ: административныя и судебныя дѣла соединялись весьма часто въ однихъ и тѣхъ же приказахъ. Въ тѣхъ изъ нихъ, гдѣ существовало нѣсколько судей, предполагалась коллегіальная форма дѣлопроизводства, т. е. всѣ судьи должны были рѣшать дѣла сообща, но въ дѣйствительности обыкновенно старшій членъ распоряжался единолично (тамъ же, 141). Система приказовъ выросла и развилась на русской почвѣ совершенно естественнымъ историческимъ путемъ. Необходимое расширеніе и развѣтвленіе дѣятельности го-

сударственнаго начала должно было вызвать сознаніе очевидной невозможности для главнаго его óргана, великаго князя или царя, непосредственно относиться своею властью ко всѣмъ дѣламъ управленія въ отдѣльныхъ частяхъ государства; должна была возникнуть идея хотя какого-нибудь объединенія и сосредоточенія, или отдѣльныхъ отраслей управленія, или всѣхъ дѣлъ, касающихся извѣстныхъ частей государства въ центральныхъ установленіяхъ, которыя выступаютъ такимъ образомъ съ характеромъ главныхъ агентовъ óргана государственнаго начала. Первые приказы организуются, конечно, подъ вліяніемъ преобладавшаго еще частновладѣльческаго воззрѣнія на цѣли дѣятельности государственнаго начала. Затѣмъ, по мѣрѣ возникновенія государственнаго сознанія, по мѣрѣ уясненія истинныхъ цѣлей и назначенія дѣятельности государственнаго начала, возникаютъ новые приказы, предметы вѣдомства которыхъ относятся не къ одному уже частному хозяйству государя, не къ одному даже государственному хозяйству, а обнимаютъ собою по крайней мѣрѣ нѣкоторыя изъ задачъ, входящихъ въ область внутренняго управленія. Такой характеръ имѣютъ наприм. приказы: житный, аптекарскій, книго-печатнаго дѣла и приказъ верхней типографіи, приказъ строенія богадѣлень. Всѣ эти приказы учреждены не въ одно время, и это обстоятельство служитъ подтвержденіемъ той мысли, что государственное сознаніе, какъ всякая новая идея, возникало и развивалось въ умахъ правителей Московскаго государства медленно и постепенно, что оно не явилось вдругъ и во всеоружіи, что не съ разу оно побороло и подчинило себѣ частно-владѣльческія стремленія óргановъ государственнаго начала во всѣхъ сферахъ ихъ дѣйствій. Нельзя думать, что новое направленіе разомъ овладѣваетъ умами общественныхъ дѣятелей, что оно проникаетъ одновременно всѣ области ихъ дѣятельности; напротивъ, обыкновенно новая и благотворная мысль, вслѣдствіе какихъ-либо причинъ, освѣщаетъ сначала одну какую-либо область дѣятельности, убѣждаетъ въ необходимости перемѣнить привычный способъ дѣйствій въ этой именно сферѣ, между тѣмъ какъ другія остаются нетронутыми и въ нихъ еще долгое время можетъ господствовать старое направленіе. Такъ учрежденіе нѣкоторыхъ приказовъ, имѣвшихъ цѣлью дѣла внутренняго управленія, относится еще ко временамъ Ивана III-го (житный приказъ) и Ивана IV-го (приказъ книгопечатнаго дѣла), что свидѣтельствуетъ въ пользу истинно-государственныхъ взглядовъ этихъ правителей на цѣли управленія, между тѣмъ

какъ въ другихъ сферахъ ихъ дѣятельности продолжало, очевидно, преобладать частно-владѣльческое воззрѣніе. Нельзя, конечно, было и ожидать, чтобы во времена существованія приказовъ между ними было строгое и опредѣленное разграниченіе предметовъ вѣдомства, чтобы судъ и администрація были рѣзко отдѣлены другъ отъ друга, чтобы, наконецъ, дѣлопроизводство подлежало точнымъ и систематическимъ правиламъ. Но продолжительный опытъ, знакомство русскихъ людей съ наукой объ организаціи государства, возвышеніе умственнаго уровня служащихъ должны были неизбѣжно привести къ улучшенію и очищенію приказной системы, и она, намъ кажется, могла бы прямо переродиться въ современную систему министерствъ, минуя ту форму коллегіальнаго устройства центральныхъ установленій, которая была принята Петромъ Великимъ. Но это могло совершиться только при одномъ условіи—при сохраненіи и дальнѣйшемъ развитіи земскихъ соборовъ и царской думы. Первые представляли собой видоизмѣненный ходомъ историческихъ событій исконный народный элементъ въ государственномъ началѣ, вторая постепенно образовалась изъ думы князя-домохозяина, имѣвшей совершенно неопредѣленный составъ и представлявшей собой ничто иное, какъ осуществленіе обычая частнаго владѣльца совѣтоваться о дѣлахъ съ тѣми изъ своихъ слугъ, которымъ онъ вѣритъ. Петръ Великій не нашелъ возможнымъ и нужнымъ сохранить участіе ни народнаго, ни боярскаго элемента въ дѣятельности государственнаго начала. Потому ему оставалось замѣнить единоличное приказное устройство съ неизбѣжными его злоупотребленіями коллегіальною организаціей высшихъ установленій, которая хотя и не вполнѣ соотвѣтствовала требованіямъ быстроты и рѣшительности дѣйствій, необходимыхъ для функціи исполненія, но представляла нѣкоторыя гарантіи противъ злоупотребленій и произвола, возможныхъ въ установленіяхъ, гдѣ распорядительная власть предоставлена одному начальствующему лицу. Нѣкоторыя части государства, по особенностямъ своего мѣстнаго положенія, или вслѣдствіе историческихъ условій, были изъяты изъ вѣдомства приказовъ, и высшее управленіе ими сосредоточивалось въ рукахъ *воеводъ*, имѣвшихъ пребываніе въ главномъ городѣ области. Въ остальныхъ мѣстностяхъ Россіи воеводы представляли собственно высшихъ агентовъ главнаго органа государственнаго начала, дѣйствовавшихъ въ подчиненіи центральнымъ установленіямъ, т. е. приказамъ. Но степень этого подчиненія не была опредѣлена точными правилами и

фактически была не одинакова для разныхъ воеводъ. Вообще ни предѣлы компетенціи, ни кругъ дѣятельности какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ установленій и должностныхъ лицъ не слѣдовали строгому и вполнѣ опредѣленному порядку, чтб было, конечно, вполнѣ естественно въ государствѣ, гдѣ смѣшивались частно-владѣльческая и политическая точки зрѣнія на задачи и цѣль управленія, гдѣ не существовало даже первыхъ зачатковъ науки о государствѣ и правѣ, гдѣ, слѣдовательно, правила и пріемы управленія могли выработываться только чисто-эмпирическимъ способомъ, путемъ продолжительнаго опыта, а потому постоянно носили характеръ частныхъ мѣръ, принимаемыхъ въ отдѣльныхъ случаяхъ (Чичеринъ, Областн. учрежд., стр. 259 и слѣд.). Съ одной стороны власть воеводъ была ограничиваема иногда въ такого рода дѣлахъ, которыя безопасно могли бы быть предоставлены мѣстному начальству, съ другой—напротивъ имъ ввѣрялись почти безграничныя полномочія въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ во всякомъ правильно-организованномъ государствѣ должно принадлежать центральному правительству. Эта неопредѣленность еще болѣе усиливалась существованіемъ многихъ изъятій изъ общей подсудности воеводамъ, которая устанавливалась несудимыми грамотами, выдаваемыми даже частнымъ лицамъ. Предметы вѣдомства состояли въ дѣлахъ военнаго и гражданскаго управленія въ обширномъ смыслѣ слова. Главнѣйшими изъ послѣдней категоріи были дѣла суда и финансоваго управленія; но на ряду съ этими мы встрѣчаемся и съ другими вѣтвями дѣятельности государственнаго начала, ввѣрявшимися воеводамъ. Такъ тѣмъ изъ нихъ, которые начальствовали въ значительнѣйшихъ городахъ, предоставлялось даже право сноситься съ иностранными державами (Чичеринъ, тамъ же, стр. 111 и слѣд.). Въ полицейскомъ отношеніи на воеводъ возлагалась, между прочимъ, обязанность заботиться о предупрежденіи пожаровъ и принимать мѣры противъ эпидемическихъ болѣзней. При воеводахъ состояли ихъ товарищи, а также въ большихъ городахъ дьяки, въ менѣе значительныхъ—подъячіе; при всѣхъ вообще воеводахъ находилось извѣстное число приказныхъ людей и низшихъ служителей. Установленіе, въ которомъ главнымъ лицомъ былъ воевода, носило названіе приказной палаты, приказной или съѣзжей избы. До повсемѣстнаго введенія воеводъ въ городахъ на ряду съ намѣстниками и выборными земскими людьми стояли приказные люди, отправлявшіе должность *городовыхъ прикащиковъ*; впослѣдствіи они представ-

ляютъ уже исключеніе изъ общаго порядка управленія и остаются только въ немногихъ городахъ; впрочемъ во всѣхъ городахъ дворцоваго вѣдомства, управлявшихся особыми воеводами, находились приказные люди (Чичеринъ, 354 и слѣд.). Въ общемъ порядкѣ управленія приказные люди, отправлявшіе различныя должности, были подчинены воеводамъ, такъ же какъ и земскіе люди, несшіе выборныя должности. Приказные люди избирались изъ дворянъ и дѣтей боярскихъ. Такимъ образомъ въ московскій періодъ организація должностной системы русскаго государства измѣняется. Измѣненіе совершается, отчасти по крайней мѣрѣ, подъ вліяніемъ государственнаго сознанія, проникающаго въ умы правителей; оно выражается въ стремленіи этихъ послѣднихъ сколько возможно избавить подданныхъ, составляющихъ массу городского и сельскаго населенія, отъ эксплоатаціи ихъ намѣстниками и волостелями. Плодомъ этого стремленія является не столько учрежденіе должности воеводъ взамѣнъ прежнихъ намѣстниковъ, вызванное главнымъ образомъ военными потребностями, сколько попытки предоставить народу самоуправленіе въ дѣлѣ суда и въ сборѣ податей и налоговъ, на него падавшихъ. Попытки эти начинаются съ замѣчательныхъ мѣръ въ этомъ родѣ Ивана IV-го, которыя, однако, не получили значенія общихъ и повсемѣстныхъ. Дѣло въ томъ, что государственное сознаніе представителей верховной власти не достигло еще такой высокой степени, при которой всѣ частно-владѣльческіе взгляды и убѣжденія окончательно теряютъ силу, и заботы о благѣ общемъ, какъ истинной цѣли регулирующей дѣятельности государственнаго начала, становятся на первомъ планѣ. Вслѣдствіе этого нѣтъ почти слѣдовъ попеченія объ образованіи народа, объ улучшеніи его экономическаго положенія, и онъ продолжаетъ пребывать на той ступени умственнаго, нравственнаго и матеріальнаго развитія, на которой остановился предъ наступленіемъ монгольскаго владычества. Въ теченіи долгаго времени въ народѣ постепенно заглушалась способность къ самостоятельному участію въ общественномъ дѣлѣ, вслѣдствіе чего и предоставленное ему ограниченное самоуправленіе не приноситъ тѣхъ облегченій, которыхъ слѣдовало бы ожидать; сами выборные люди оказываются иногда далеко не ревностными охранителями интересовъ общинъ и обнаруживаютъ тотъ же духъ эгоизма, ту же жажду наживы, которые отличаютъ служилыхъ людей. Еще менѣе, конечно, можно было разсчитывать на быструю перемѣну во взглядахъ агентовъ самого правительства. Названіе

намѣстниковъ исчезаетъ, они замѣняются воеводами, но дѣятельность этихъ послѣднихъ проникнута такими же исключительными стремленіями къ улучшенію личнаго благосостоянія, какія отличали ихъ предшественниковъ; воеводы также видятъ въ ней средство покормиться и нажиться въ награду за свою службу лицу, а не государству. Если въ нѣкоторыхъ проявленіяхъ дѣятельности государственнаго начала его органы обнаруживаютъ государственное сознаніе, то во многихъ другихъ они остаются при традиціонныхъ частно-владѣльческихъ взглядахъ; такъ на особенно-выгодныя должности само правительство продолжаетъ смотрѣть какъ на источникъ дохода для служилаго человѣка; подобныя должности замѣщаются на очень непродолжительное время и передаются отъ одного лица другому, ждущему очереди; на этомъ основаніи нерѣдко воеводы были назначаемы на короткіе сроки (Чичеринъ, 387). Если правители государства и сознавали уже, что интересы государства и ихъ личности не тождественны, то все-таки самое государственное управленіе, по своимъ цѣлямъ и формамъ, было только естественнымъ развитіемъ и продолженіемъ прежняго частно-владѣльческаго направленія: главнѣйшія заботы московскихъ государей были обращены на усиленіе источниковъ государственнаго дохода и правильное, безнедоимочное собираніе податей и налоговъ; финансовая дѣятельность органовъ государственнаго начала поглощала все ихъ вниманіе. Задачи внутренняго управленія оставались, за весьма немногими исключеніями, совершенно несознанными; онѣ ждали могучаго дѣятеля, который могъ бы разомъ поднять значительную часть ихъ и тѣмъ показать, что правительство вступило въ новый фазисъ развитія государственнаго сознанія (*).

Обращаясь къ наиболѣе существенному для насъ вопросу въ исторіи русской государственной службы, къ вопросу о способахъ замѣщенія должностей, мы видимъ въ этомъ отношеніи значительное различіе между такъ-называемымъ удѣльнымъ періодомъ и эпохою единодержавія. Для перваго свободное соглашеніе было преобладающей формой службы; оно выражалось въ видѣ частно-

(*) О размѣрахъ дѣятельности московскаго правительства въ той сферѣ, которая нынѣ разумѣется подъ именемъ внутренняго управленія, можно получить понятіе изъ соч. С. М. Шпилевскаго: «О благоустройствѣ по Уложенію и современнымъ ему памятникамъ» (Врем. И. М. О. И. и Др., кн. 24).

гражданской сдѣлки между принимающимъ къ себѣ извѣстное лицо на службу княземъ и служилымъ человѣкомъ; повинность, какъ форма, въ которую облекались служебныя отношенія, примѣнялась только къ тѣмъ должностямъ, которыя замѣщались изъ несвободныхъ людей. Неопредѣленность быта, отсутствіе всякихъ политическихъ понятій вели, однако, къ тому, что однѣ и тѣ же должности могли быть замѣщаемы одинъ разъ свободными слугами, а другой разъ—холопами. Безъ всякаго сомнѣнія, нашимъ князьямъ не чужды были тѣ стремленія къ закрѣпленію, къ порабощенію вольныхъ слугъ, которыя высказывали франкскіе короли и, еще болѣе, феодальные владѣльцы и источникъ которыхъ кроется въ эгоистичномъ направленіи первобытной личности, несдержанной ни образованіемъ, ни строгими нормами права. Князья не встрѣчали того противодѣйствія, на которое въ Западной Европѣ наталкивались короли, а затѣмъ и значительные феодальные господа въ лицѣ своихъ вассаловъ; ленныя отношенія давали этимъ послѣднимъ возможность, въ свою очередь, стремиться къ власти, господству, богатству и независимости отъ своихъ сувереновъ. У насъ не было феодализма, потому можно бы было, кажется, ожидать, что у насъ свобода служилыхъ людей очень рано превратится въ зависимость и свободное соглашеніе, какъ форма служебныхъ отношеній замѣнится повинностью, разсматриваемою какъ пожизненная обязанность зависимаго человѣка нести извѣстныя службы по отношенію къ своему господину. Между тѣмъ у насъ свободныя отношенія служилыхъ людей къ князьямъ сохраняются весьма долгое время и находятъ для себя выраженіе въ извѣстной формулѣ договоровъ князей между собой: „а боярамъ и слугамъ межи насъ вольнымъ воля". Причина этого явленія заключается въ томъ, что начало личной свободы получало для себя могущественную поддержку въ одновременномъ существованіи многихъ князей на Руси, въ возможности для вольныхъ бояръ и слугъ перехода отъ одного князя къ другому. Распри и раздоры между князьями долгое время не позволяли ни одному изъ нихъ слишкомъ усилиться; не имѣя достаточнаго могущества, они должны были ограничивать себя во многихъ своихъ желаніяхъ, вытекавшихъ изъ ихъ частно-владѣльческихъ стремленій. Потому высшій классъ служилыхъ людей—бояре—продолжалъ до того времени спокойно и безпрепятственно пользоваться правомъ перехода, а вмѣстѣ съ тѣмъ и своими поземельными владѣніями, вотчинами, пока княжеская власть не сосредоточилась въ одномъ лицѣ и чрезъ это не усилилась.

Князьямъ прежде всего нужно было справиться другъ съ другомъ; каждый изъ нихъ постоянно употреблялъ всѣ усилія свои къ тому, чтобы расширить свои владѣнія, сдѣлаться богаче и могущественнѣе. Такъ шло дѣло до тѣхъ поръ, пока московскимъ князьямъ дѣйствительно удалось достигнуть этой цѣли. Паралельно съ сосредоточеніемъ и увеличіемъ власти князей идутъ ихъ попытки къ закрѣпощенію служилаго сословія. Высшій разрядъ служилыхъ людей не въ состояніи былъ препятствовать нападеніямъ на его свободу, потому-что не могъ противопоставить имъ никакой силы, подобной той, при помощи которой на Западѣ феодальные владѣльцы довели до ничтожества королевскую власть. Наши бояре не могли опереться ни на своихъ ленниковъ и вооруженныя массы, ни на свое земское значеніе. Къ тому времени, когда началось закрѣпощеніе служилыхъ людей, народновѣчевое начало угасло, а бояре-землевладѣльцы въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ находились ихъ владѣнія, не успѣли добиться ни нравственнаго, ни административнаго вліянія (А. Д. Градовскій: Исторія мѣстн. управленія въ Россіи, т. I, глава I). При малоцѣнности поземельныхъ имуществъ, при недостаткѣ рабочихъ рукъ, сельское хозяйство не могло развиваться, потому землевладѣльцы пользовались самыми первобытными способами извлеченія доходовъ изъ своихъ земель, и все ихъ вниманіе, вся ихъ дѣятельность поглощены были службой князьямъ. Въ трудный часъ своей жизни, когда князья выказали желаніе обратить ихъ въ крѣпостныхъ, въ холоповъ, бояре не могли съ своей стороны выставить никакого другого значенія, кромѣ служебнаго. Первыя ограниченія права свободнаго перехода относятся къ началу XVI в. Въ духовной грамотѣ великаго князя Ивана Васильевича отъ 1504 г. бояре, оставлявшіе его службу, лишаются своихъ вотчинъ: „А боярамъ и дѣтемъ боярскимъ ярославскимъ съ своими вотчинами и со куплями не отъѣхать отъ моего сына Василья; а кто отъѣдетъ, и зёмли ихъ сыну моему“ (И. Д. Бѣляевъ: Жители моск. государства, ст. II, Врем., кн. III, 1849 г., стр. 11). Между прочимъ одной изъ мѣръ побужденія бояръ не покидать службы князя, у котораго они служили, и не переходить къ другому было пониженіе въ разрядахъ такихъ бояръ и отнятіе у нихъ права мѣстничества съ ихъ сверстниками. Первыя ограниченія свободнаго перехода, а вмѣстѣ съ тѣмъ и ограниченія свободной поземельной собственности переходившихъ, относятся къ служилымъ князьямъ (Бѣляевъ, тамъ же, стр. 17. Договорная грамота В. К. Василія

Васильевича съ Юріемъ Дмитр. 1433 г.: „А князей ти моихъ служебныхъ съ вотчинами собѣ въ службу не пріимати, а которые князи имутъ тобѣ служити, и имъ въ вотчину не вступатися, вотчины лишоны“). Служебные князья были или сами удѣльными князьями, утратившими свои владѣнія, или потомками удѣльныхъ князей, потому они представляли для великаго князя болѣе опасную силу, чѣмъ простые бояре; этимъ, по всей вѣроятности, объясняется, почему противъ ихъ собственности прежде всего были обращены ограничительныя мѣры, имѣвшія цѣлью сдѣлать изъ ихъ службы великому князю постоянную повинность. Съ уничтоженіемъ удѣловъ переходы служилыхъ людей становятся фактически невозможными, такъ-какъ отъѣздъ въ Литву и Орду разсматривается какъ измѣна. Вмѣстѣ съ тѣмъ для князя московскаго, ставшаго единодержавнымъ, открывается полная возможность поставить служилыхъ людей въ окончательную зависимость отъ себя. Но прежде, чѣмъ обратиться для достиженія этой цѣли къ ограниченію права поземельнаго владѣнія, князья дѣйствуютъ подобнымъ же образомъ, какъ феодальные господа на западѣ Европы, заключая съ боярами договоры на постоянную службу и обращая ихъ такимъ образомъ на всю жизнь въ зависимыхъ людей. Въ 1474 г. воевода князь Даніилъ Дмитріевичъ Холмскій далъ на себя клятвенную запись Ивану III, въ которой обязывался пожизненною службой: „А мнѣ, князю Даніилу, своему господарю и дѣтямъ его служити до смерти, не отъѣхать ни къ кому другому“ (Собр. Г. Гр. и Д., т. I, №№ 103 и 104). Отъ царствованія Василія Ивановича дошло десять такихъ записей (Бѣляевъ, тамъ, же стр. 28). Такъ-какъ значительное большинство служилыхъ людей принадлежало къ числу обѣднѣвшихъ бояръ или свободныхъ людей, неимѣвшихъ поземельной собственности, то князьямъ представлялось отличное средство прикрѣпить ихъ къ себѣ, раздавая имъ за службу во временное владѣніе земли. Такого рода владѣнія назывались, какъ извѣстно, помѣстьями. Первые зачатки помѣстной системы являются довольно-рано: въ духовной грамотѣ Ивана Калиты встрѣчается уже распоряженіе относительно имѣнія, даннаго имъ во владѣніе Борису Воркову, который, судя по уничижительной формѣ его имени, употребленной въ духовной, не принадлежалъ къ высшему разряду служилыхъ людей (Градовскій: Исторія мѣстн. управл., 37). Изъ этого слѣдуетъ заключить, что князья начали примѣнять помѣстную систему, какъ средство закрѣпленія, сначала

къ низшему и бѣднѣйшему классу служилыхъ людей. Духовная грамота великаго князя Василія Васильевича еще болѣе свидѣтельствуетъ объ усиливающемся стремленіи князей къ ограниченію свободной собственности служилаго класса. При Иванѣ III помѣстная система достигаетъ значительной степени распространенія и получаетъ окончательное развитіе въ царствованіе Грознаго. Паралельно съ раздачей помѣстій, какъ условнаго и ограниченнаго поземельнаго владѣнія, даваемаго за службу и имѣющаго цѣлью закрѣпить служилыхъ людей, идутъ стѣсненія и ограниченія прежней свободной поземельной собственности, заключавшейся въ вотчинахъ; эти послѣднія начинаютъ сближаться съ помѣстьями и принимать тотъ же характеръ ограниченнаго извѣстными условіями владѣнія. Стѣснительныя мѣры приняты были прежде всего относительно вотчинъ служебныхъ князей. Этимъ послѣднимъ въ 1562 г. было запрещено ихъ вотчины продавать, мѣнять и давать въ приданое за дочерьми и сестрами. Въ 1573 г. такія же ограниченія распространены и на боярскія вотчины (Градовскій, тамъ же, стр. 51). При Иванѣ IV владѣніе землей рѣшительно приурочено къ службѣ, причемъ главнѣйшимъ видомъ ея была служба военная: гражданская въ глазахъ правительства не имѣла особой важности и вознаграждалась гораздо менѣе (тамъ же, стр. 57). По Уложенію Алексѣя Михайловича (гл. XVII, ст. 37), право на владѣніе вотчинною землей признается только за служилыми людьми. За уклоненіе отъ службы со времени Уложенія назначаются строгія наказанія. Такимъ образомъ постепенно въ московскій періодъ прежніе вольные бояре и слуги теряютъ право свободы и прикрѣпляются къ царской службѣ, обращаются въ несвободный служилый классъ. Служба государству облекается въ форму повинности, которую обязаны нести всѣ частные землевладѣльцы подъ опасеніемъ отнятія имуществъ и строжайшихъ наказаній. Если бы государственное сознаніе, которое только-что начинало проникать въ умы правителей Московскаго государства, достигло болѣе высокой степени развитія, то повинность государственной службы, неизбѣжная, конечно, въ то время по малому количеству людей способныхъ и желавшихъ служить, приняла бы, вѣроятно, нѣсколько иной характеръ, и правительство напало бы прежде всего на мысль о необходимости путемъ образованія и предварительной подготовки обезпечить государству достаточное количество людей, для которыхъ современемъ служба сдѣлалась бы жизненнымъ призваніемъ. Такъ дѣйствовалъ

впослѣдствіи Петръ Великій, который на ряду съ самыми крайними репрессивными мѣрами заботился о подготовленіи сколько-нибудь образованныхъ дѣятелей для гражданской службы; ему они были необходимы, потому-что онъ понялъ гораздо шире назначеніе дѣятельности государственнаго начала, чѣмъ его предшественники. Заботы о благосостояніи получаютъ въ его царствованіе рѣшительный перевѣсъ надъ финансовыми стремленіями московскихъ государей; то, что у предшественниковъ Петра является только въ видѣ случайныхъ и отрывочныхъ мѣръ, у него облекается въ цѣлую систему дѣйствій, проникнутую одной мыслью, неуклоннымъ стремленіемъ къ ясно-сознанной цѣли. Такимъ образомъ при Петрѣ государственная служба продолжаетъ носить тотъ же характеръ повинности, что и въ царскій періодъ,—повинности, проявляющейся даже въ гораздо болѣе суровыхъ формахъ, чѣмъ прежде, но опредѣляемой потребностями государственнаго начала и государственнымъ сознаніемъ, которымъ проникнута вся дѣятельность главы государства. Трудно то же самое сказать о стремленіяхъ московскихъ государей къ закрѣпленію служилаго класса. Эти стремленія были естественнымъ продолженіемъ прежнихъ частновладѣльческихъ воззрѣній, въ области государственной службы еще непросвѣтленныхъ истинно-политическою идеей. Съ устраненіемъ единственнаго препятствія къ закрѣпощенію служилыхъ людей, заключавшагося въ раздробленіи Руси на множество удѣльныхъ княжествъ, частно-владѣльческія стремленія развиваются неудержимо, не встрѣчая себѣ никакой преграды со стороны тѣхъ, къ кому примѣняются. Служилые люди, какъ мы уже видѣли, не въ состояніи были противопоставить никакой дѣятельной силы той власти, которая лишала ихъ личной свободы; они безъ всякаго протеста признали себя холопами ея, и это названіе не было метафорическимъ: оно дѣйствительно выражало сущность того отношенія, которое существовало между главою государства и его слугами. При такомъ отсутствіи всякой борьбы и оппозиціи съ чьей бы то ни было стороны, государственное сознаніе у представителей власти могло выработываться только весьма медленнымъ путемъ, и только выдающаяся изъ среды обыкновенныхъ способностей личность могла окончательно отказаться отъ традиціонныхъ взглядовъ на цѣли и задачи дѣятельности органа государственнаго начала. Единственнымъ протестомъ со стороны служилыхъ людей, когда служба казалась имъ слишкомъ тяжела, было пассивное сопротивленіе, выражавшееся въ уклоненіяхъ и укрывательствѣ отъ исполненія

служебной повинности, лежавшей на нихъ. Они дѣйствовали совершенно въ томъ же духѣ, какъ и лишенные права свободнаго перехода, прикрѣпленные къ землѣ крестьяне, которые протестовали побѣгами противъ ненавистной имъ правительственной мѣры. Униженные до холопства служилые люди сосредоточили всѣ свои интересы, всѣ понятія о личной чести и достоинствѣ на идеѣ службы своему господину; быть ближе къ нему, занимать высшее мѣсто въ служебной іерархіи было не только выгодно, но и почетно; а такъ-какъ всякое малоразвитое общество наклонно переносить понятіе о заслугахъ, о почетѣ, на который имѣетъ право лицо, ихъ оказавшее, съ него самого на его потомство, то очень естественно, что служилые люди, ставившіе выше всего на свѣтѣ служебную честь и достоинство, зависѣвшія отъ высоты должности, не могли выносить, когда вынуждены были занимать въ должностной іерархіи подчиненное положеніе въ отношеніи къ лицамъ, которыхъ предки имѣли низшія мѣста противъ ихъ предковъ. Въ этомъ, какъ намъ кажется, заключался истинный смыслъ мѣстничества. Оно вытекало изъ того же личнаго, эгоистическаго взгляда служилаго класса на свою оффиціальную дѣятельность, которымъ обыкновенно руководятся и органы государственнаго начала въ извѣстныя эпохи политическаго развитія. Убѣжденіе въ правѣ считаться по наслѣдству служебной честью было такъ сильно у служилыхъ людей, что, не смотря на очевидный вредъ для государевой службы, происходившей отъ мѣстничества, московское правительство признавало его юридически и терпѣло, какъ извѣстно, весьма долгое время.

Итакъ государственная служба въ древней допетровской Россіи отлилась въ двухъ формахъ: въ формѣ свободнаго соглашенія, основаннаго на частно-гражданской сдѣлкѣ, на договорѣ, затѣмъ—въ формѣ повинности, которую обязаны были нести зависимые, закрѣпощенные служилые люди пожизненно или до тѣхъ поръ, пока тяжкіе недуги и дряхлость сдѣлаютъ человѣка совершенно неспособнымъ служить. Общій законъ, подъ вліяніемъ котораго организуется государственная служба въ нашемъ отечествѣ до Петра Великаго, тотъ же, которому подчиненъ этотъ институтъ въ своемъ развитіи на западѣ Европы, но тамъ были реактивы, значительно видоизмѣнившіе его дѣйствіе; у насъ ихъ не встрѣчается, потому на исторіи государственной службы въ Россіи вліяніе частно-владѣльческаго начала, какъ общаго закона, отражается съ бо́льшею простотой дѣйствія и непрерывностью те-

ченія.—Существенное различіе въ ходѣ развитія государственной службы на западѣ Европы и у насъ въ эпоху господства частно-владѣльческаго взгляда на государство заключается въ томъ, что тамъ стремленія органовъ государственнаго начала поставить въ зависимыя, крѣпостныя отношенія отъ себя своихъ агентовъ нашли со стороны этихъ послѣднихъ сильный отпоръ, который былъ невозможенъ для нашихъ служилыхъ людей. Тамъ владѣніе землей имѣло гораздо бо́льшее значеніе, чѣмъ въ средневѣковой Россіи при ея огромныхъ некультивированныхъ пространствахъ и недостаткѣ рабочей силы. У насъ только громадное скопленіе поземельнаго богатства, которое было въ рукахъ князей, могло придать дѣйствительную стоимость землевладѣнію. Вслѣдствіе этого земскіе бояре, эти лучшіе люди общества по своему положенію, точно такъ же какъ и потомки прежнихъ дружинниковъ, ищутъ княжеской службы и дѣлаютъ изъ нее свое исключительное занятіе, свою профессію. Впослѣдствіи, когда власть и матеріальная сила сосредоточиваются въ рукахь единодержавнаго московскаго государя, служилые люди, неимѣющіе никакого общественнаго положенія, кромѣ служебнаго, вынуждены безропотно покориться волѣ своего властителя и стать въ крѣпостныя отношенія къ нему. Между тѣмъ въ Западной Европѣ должностныя лица франкскихъ королей и богатые замлевладѣльцы, опираясь на свое поземельное владѣніе, на вооруженныя толпы, которыми они располагали въ качествѣ феодальныхъ господъ, захватываютъ въ свои руки права̀ королей, постепенно бѣднѣвшихъ вслѣдствіе раздачи въ ленъ своихъ владѣній и доводятъ ихъ власть до ничтожества. Ставъ сами суверенами, прежнія должностныя лица обнаруживаютъ, въ свою очередь, наклонность къ закрѣпощенію своихъ служилыхъ людей, успѣваютъ въ томъ на извѣстное время, но, подъ вліяніемъ тѣхъ же феодальныхъ отношеній, допускаютъ переходъ своихъ зависимыхъ служилыхъ людей въ классъ вассаловъ. Такимъ образомъ у насъ служба идетъ отъ договорной формы къ формѣ крѣпостной зависимости и съ этимъ характеромъ переходитъ въ тотъ періодъ исторіи, когда государственное сознаніе является уже рѣшающимъ моментомъ въ дѣятельности государственнаго начала; въ феодальномъ государствѣ служба или сохраняетъ первоначальную договорную форму, или тамъ, гдѣ она замѣнена была повинностью, идетъ отъ этой послѣдней вновь къ договорной формѣ, при существованіи которой и заканчивается эпоха феодализма, и государственное разви-

тіе вступаетъ въ новый фазисъ, знаменующійся усиленіемъ неограниченной власти королей. Постепенный и естественный ходъ образованія, развитіе науки права въ университетахъ были, безъ сомнѣнія, одною изъ причинъ, содѣйствовавшихъ скорѣйшему, чѣмъ у насъ, возникновенію на Западѣ государственнаго сознанія, а съ другой стороны уже во время преобладанія его тѣ же причины сдѣлали ненужною форму повинности и возможною замѣну ея формой свободнаго соглашенія, хотя основанною не на частномъ договорѣ, а на назначеніи должностныхъ лицъ óрганомъ государственнаго начала. У насъ образованіе предъ началомъ царствованія Петра не переступило даже въ высшемъ классѣ общества порога простой грамотности и самыхъ элементарныхъ свѣдѣній, наука не существовала и въ зародышѣ, слѣдовательно людей способныхъ и готовыхъ служить не откуда было взять, потому для Петра Великаго не оставалось ничего иного, какъ удержать для гражданской службы ту же повинность, которую несъ служилый классъ, получившій теперь названіе шляхетства, по отношенію къ военной службѣ.

Побѣда монархической власти надъ феодализмомъ приноситъ съ собою рѣшительное измѣненіе во всемъ политическомъ строѣ западно-европейскихъ государствъ и оказываетъ, конечно, вмѣстѣ съ тѣмъ громадное вліяніе на государственную службу, форму, въ которую она облекается, и ея характеръ. Но всѣ эти измѣненія совершаются, какъ и слѣдуетъ ожидать, не вдругъ, а съ медленной постепенностью. Представители неограниченной власти весьма долго держатся въ своей политикѣ частно-владѣльческой точки зрѣнія, добиваются тѣхъ же цѣлей и даже дѣйствуютъ тѣми же средствами, что́ и феодальные владѣльцы. Такъ прежде всего дѣятельность королей во Франціи была обращена на то, чтобы въ своихъ рукахъ сосредоточить всѣ права суверенитета, которыя принадлежали отдѣльнымъ феодальнымъ господамъ въ ихъ владѣніяхъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ увеличить свои средства. Чиновники были вѣрнымъ и способнымъ орудіемъ своихъ королей въ борьбѣ этихъ послѣднихъ съ феодализмомъ. Но роль, которую играло королевское чиновничество, не была однако его исключительной принадлежностью. Подобное же значеніе имѣла дѣятельность агентовъ высшихъ феодальныхъ господъ; они, точно такъ же какъ и королевскіе чиновники, вели борьбу за

верховную власть ихъ сеньеровъ противъ вассаловъ этихъ послѣднихъ. Въ первоначальную эпоху усиленія монархической власти чиновники являются почти исключительно съ характеромъ финансовыхъ дѣятелей, затѣмъ предметъ ихъ вѣдомства и самая дѣятельность расширяются. Въ первыя времена развитія неограниченной власти во Франціи составъ чиновничества заключалъ въ себѣ не однихъ только агентовъ короля, получившихъ именно отъ него должности; присоединяя къ своимъ короннымъ владѣніямъ какую-либо отдѣльную мѣстность, состоявшую прежде подъ властью феодальнаго владѣльца, короли находились вынужденными оставлять всѣ должностныя лица на мѣстахъ. Такимъ образомъ прежніе агенты феодальнаго господина обращались въ агентовъ короля. Принятіе римскаго права было первою и главною причиной, почему нельзя было довольствоваться должностными лицами, принадлежавшими исключительно къ рыцарству или низшему дворянству. Прежде всего это отразилось на судахъ. Въ феодальную эпоху знатоками права, юристами, способными, въ силу своего чисто-практическаго знакомства съ обычаями и законами страны, произносить судебный приговоръ, считались именно рыцари. Со введеніемъ чуждаго и притомъ въ высокой степени обработаннаго римскаго права, конечно, не могли быть судьями эти юристы, извлекавшіе изъ самой жизни свои юридическія свѣдѣнія и нерѣдко гордившіеся тѣмъ, что они не умѣютъ ни читать, ни писать, такъ-какъ это не рыцарское дѣло; нужны были новые люди, сдѣлавшіе право предметомъ предварительнаго и спеціальнаго изученія. Въ 1495-мъ году было издано въ Германіи учрежденіе имперскаго суда (Reichskammergericht). Онъ долженъ былъ состоять изъ шестнадцати членовъ, половина которыхъ назначалась изъ образованныхъ юристовъ, остальные восемь членовъ должны были избираться изъ лицъ, принадлежавшихъ къ дворянскому сословію и быть по крайней мѣрѣ рыцарскаго происхожденія. По первоначальному уставу, члены той и другой категоріи избирались императоромъ совокупно съ Рейхстагомъ; впослѣдствіи число членовъ суда было нѣсколько разъ увеличиваемо, и самый способъ назначенія ихъ измѣнился: члены или асессоры избирались въ соотвѣтственномъ числѣ императоромъ, курфюрстами и непосредственными имперскими землями. Президентъ или главный судья (Kammerrichter) назначался императоромъ изъ среды князей, графовъ или бароновъ; императору также принадлежало право назначенія имперскаго прокурора или фискала и адвоката фиска. Им-

перскій судъ оказалъ весьма сильное вліяніе на дальнѣйшее распространеніе въ Германіи римскаго права, благодаря тому, что его члены изъ ученыхъ юристовъ, пользовавшіеся вѣсомъ, наклонны были поддерживать мнѣніе и голосъ докторовъ права, непризнававшихъ уже національное право за общее и дѣйствующее и придававшихъ такое значеніе только праву римскому (Eichh., III, 339—342; Walter, Deutche Rechtsgesch., 303). Такимъ образомъ въ имперскую юстицію вторгается новый элементъ, представляемый людьми, непринадлежавшими къ привилегированному сословію, которое до того времени считалось исключительно призваннымъ судить и управлять,—людьми, вся сила которыхъ заключалась единственно въ знаніи, которые не могли занимать должности по ленному праву или по порядку наслѣдованія, а должны быть *назначаемы* органомъ государственнаго начала, чтобы дѣйствовать въ качествѣ его агентовъ. Въ слѣдующемъ (XV) столѣтіи, по образцу имперскаго суда, организуются суды въ отдѣльныхъ земляхъ (Hofgerichte); въ нихъ точно также различаются двѣ категоріи или двѣ скамьи членовъ: рыцарская и ученая. Незнакомые съ римскимъ правомъ шёффены кое-гдѣ уцѣлѣвшихъ народныхъ земскихъ судовъ (Landgerichte) вынуждены, при отправленіи своей судебной функціи, обращаться за совѣтомъ и помощью къ ученой коллегіи профессоровъ юридическаго факультета, которые, въ качествѣ экспертовъ, давали обыкновенно свое мнѣніе. Въ городскихъ судахъ удерживается старинное названіе шёффеновъ, но они избираются уже изъ среды ученыхъ юристовъ (Walter, 307, 8). Въ 16 и 17-мъ столѣтіяхъ участіе этихъ послѣднихъ въ судахъ и придворныхъ совѣтахъ государей отдѣльныхъ земель Германіи все болѣе и болѣе расширяется. Императоръ Максимиліанъ I-й учредилъ въ 1501-мъ году постоянный императорскій придворный совѣтъ (Hofrath), который былъ преобразованъ Фердинандомъ I-мъ въ 1559-мъ году, когда ему предоставлены были исключительно имперскія дѣла и выдѣлены изъ него дѣла наслѣдственныхъ земель императора, гдѣ послѣдній былъ только земскимъ сувереномъ (Landesherr). Совѣтъ имѣлъ значеніе установленія не только правительственнаго, но и судебнаго. Въ составѣ совѣта были также доктора правъ, спеціально образованные юристы, которые и прежде, когда совѣтъ не существовалъ еще какъ постоянное установленіе, были приглашаемы императоромъ для совѣщанія наряду съ владѣтельными лицами. Кромѣ придворнаго императорскаго совѣта былъ еще тай-

ный совѣтъ, въ которомъ обсуждались издаваемыя императоромъ постановленія, касающіяся какъ цѣлой имперіи, такъ и его наслѣдственныхъ земель. Подобную же организацію имѣли совѣты при дворѣ государей отдѣльныхъ земель Германіи. Уже въ 15-мъ столѣтіи вошло въ обыкновеніе важнѣйшія дѣла управленія разсматривать въ совѣтѣ, состоявшемъ подъ предсѣдательствомъ канцлера или гофмейстера изъ довѣренныхъ лицъ, совѣтниковъ, одна часть которыхъ имѣла значеніе постоянныхъ должностныхъ лицъ, получавшихъ жалованье, имѣвшихъ степень доктора правъ, а другая состояла изъ рыцарей, временно-призываемыхъ къ придворной службѣ. Въ 16-мъ вѣкѣ изъ этихъ совѣтовъ образовалось постоянное установленіе, носившее названія придворнаго совѣта, канцеляріи или правительства и вѣдавшее, между прочимъ, нѣкоторыя судебныя дѣла. Въ немъ новый элементъ чиновничества— ученые юристы—былъ даже преобладающимъ. Когда придворные совѣты получили постоянную организацію, возникаютъ особые тайные совѣты для обсужденія дѣлъ, лично рѣшаемыхъ монархомъ. Въ придворныхъ совѣтахъ сначала сосредоточивались всѣ дѣла по управленію страной, и только впослѣдствіи начинаютъ выдѣляться изъ него самостоятельныя коллегіи для отдѣльныхъ вѣтвей администраціи. Прежде всѣхъ образуется особая коллегія для управленія государственными доходами (Hof-или Domänenkammer). Но коронныя имущества управлялись бо́льшею частью на старыхъ прикащичьихъ основаніяхъ: доходы съ нихъ, получаемые главнымъ образомъ натуральными произведеніями, частью представлялись ко двору, частью отдавались, въ видѣ жалованія, завѣдывавшимъ ими чиновникамъ, которые иногда брали въ арендное содержаніе или на откупъ какъ самыя имѣнія, такъ и доходы.—Въ мѣстное управленіе отдѣльными частями государствъ Германіи специально-образованные юристы долгое время не получали доступа. Въ 14-мъ столѣтіи произошла существенная перемѣна въ организаціи мѣстнаго управленія; она заключалась въ томъ, что вся страна была раздѣлена на должностные округи, изъ которыхъ каждый ввѣрялся отдѣльному должностному лицу, амтману, подъ вѣдѣніемъ котораго состояли особые счетные чиновники для собиранія и учитыванія королевскихъ доходовъ. Нѣсколько такихъ округовъ соединялись въ бо́льшій округъ, надъ которымъ начальствовалъ оберъ-амтманъ или ландгауптманъ. Впослѣдствіи вмѣсто одного лица возникла цѣлая правительственная коллегія. Должности амтмановъ замѣщались изъ среды мѣстнаго дворянства и долгое время были

наслѣдственными въ извѣстныхъ семействахъ (Walter, 432). Въ финансовую администрацію не скоро проникаетъ образованный элементъ чиновничества. Но хотя многія должностныя лица не принадлежатъ къ числу людей, спеціально изучавшихъ право, *назначеніе* органомъ государственнаго начала является однимъ изъ главныхъ способовъ замѣщенія должностей. Должностныя лица назначались безсрочно или на опредѣленное время; всѣ такимъ образомъ назначаемые могли быть увольняемы совершенно произвольно, единственно по усмотрѣнію государя страны (Eichh. IV, 370 u fg.). Что касается до образованнаго чиновничества, то оно выходило обыкновенно изъ рядовъ средняго или городского сословія. Уже это обстоятельство должно было, между прочимъ, содѣйствовать усиленію въ немъ чувства преданности монархической власти, такъ-какъ первое время интересы ея были тождественны съ интересами городского сословія; но ученость и вмѣстѣ съ тѣмъ служба монарху возвышали простого горожанина до дворянина. Мы видѣли уже, что всѣ доктора правъ были признаваемы личными дворянами.

Совершенно аналогичнымъ образомъ, но только, можетъ быть, еще въ болѣе рѣзкихъ очертаніяхъ, развивалась, наряду съ абсолютизмомъ, государственная служба во Франціи, представляя въ себѣ соединеніе двухъ противоположныхъ направленій и воззрѣній: стараго феодальнаго съ его частно-владѣльческими стремленіями и новаго—государственнаго. Въ началѣ 14-го столѣтія во Франціи образуется государственный совѣтъ, какъ высшее правительственное установленіе, въ которомъ очень скоро начинаетъ преобладать бюрократическое направленіе. Значительные сеньеры и высшее духовенство, бывшіе въ прежнее время необходимыми совѣтниками короля, перестаютъ участвовать въ совѣтѣ; члены его назначаются и смѣняются, по усмотрѣнію короля, изъ среды значительнѣйшихъ государственныхъ чиновниковъ, ученыхъ юристовъ и администраторовъ. Окончательную организацію Conseil du roi или Conseil d'état получаетъ въ 16 стол., и она, въ существенныхъ своихъ чертахъ, сохраняется до революціи. Въ государственномъ совѣтѣ, раздѣлявшемся на пять секцій, не могли, однако, сосредоточиваться всѣ дѣла государственнаго управленія, вслѣдствіе чего возникала потребность въ установленіяхъ, соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ министерствамъ. Нѣкоторыя вѣтви государственнаго управленія поручались особымъ должностнымъ лицамъ, которыя вмѣстѣ съ своими совѣтниками составляли колле-

гію. Особенно важное значеніе въ эпоху абсолютизма получила во Франціи должность канцлера; лица, занимавшія ее, постепенно возвысились до положенія первыхъ сановниковъ государства. Канцлеръ былъ представителемъ короля, хранителемъ государственной печати, высшимъ судьей и управлялъ всѣмъ вѣдомствомъ юстиціи, наконецъ онъ предсѣдательствовалъ въ общемъ собраніи государственнаго совѣта. Такая масса важныхъ занятій предполагала сочетаніе въ лицѣ, занимавшемъ должность канцлера, разнообразныхъ знаній, талантовъ и трудолюбія; въ силу этого, при назначеніи въ канцлеры королямъ приходилось обращать вниманіе главнымъ образомъ на личныя достоинства, а не на происхожденіе; потому бывали примѣры, что должности канцлера достигали горожане. Впослѣдствіи съ занятіемъ ея само-собой уже соединялось дворянское достоинство. Должность канцлера не могла быть предметомъ купли-продажи, она была пожизненною, и лицо, ее занимавшее, не могло быть уволено иначе какъ по суду. Во главѣ этихъ отраслей управленія, сосредоточенныхъ въ особыхъ департаментахъ, изъ которыхъ нѣкоторые подчинены были секціямъ государственнаго совѣта, находились начальствующія лица, носившія названіе государственнаго министра, государственныхъ секретарей и др. Высшимъ судебнымъ установленіемъ въ періодъ развитія королевской власти былъ парижскій парламентъ, выдѣлившійся изъ древней curia regis, въ то время, когда другая составная часть этого установленія образовала государственный совѣтъ. Уже во времена Филиппа Красиваго въ парижскомъ парламентѣ въ числѣ его членовъ было 19 судей и свѣтскихъ юристовъ. Чѣмъ болѣе усиливалась королевская власть, тѣмъ скорѣе исчезали изъ парламента феодальные элементы и въ замѣнъ ихъ пріобрѣтало перевѣсъ чиновничество. Обыкновенные совѣтники парламента, на которыхъ лежала вся тяжесть занятій, были назначаемы сначала изъ духовныхъ, а потомъ изъ свѣтскихъ лицъ, хорошо знакомыхъ съ правомъ. Мѣста совѣтниковъ первоначально были временныя, а потомъ пожизненныя и, наконецъ, съ начала царствованія Франциска I-го дѣлаются продажными. Кромѣ парижскаго были провинціальные парламенты, имѣвшіе значеніе высшихъ судовъ въ своихъ округахъ. Полнаго отдѣленія судебной функціи государственнаго начала отъ административной во Франціи, однако, не существовало до самой революціи. Такъ судебной властью пользовались, какъ особою привилегіей, учрежденіе, называвшееся Grand Conseil и нѣкоторыя секціи государственнаго совѣта. Подчинен-

ными инстанціями суда были суды балльи, а въ подчиненіи этимъ дѣйствовали суды прево. И тѣ, и другія должностныя лица были агентами короля, какъ органа государственнаго начала, въ мѣстномъ управленіи. Кругъ дѣйствій этихъ чиновниковъ первоначально не разнился отъ круга дѣятельности чиновниковъ сеньера, потому-что самъ король былъ не болѣе какъ высшій сеньеръ. Низшею единицей провинціальнаго дѣленія Франціи были округи прево; эти должностныя лица были представителями королевской власти въ ея непосредственныхъ отношеніяхъ къ жителямъ извѣстной части страны; въ рукахъ прево сначала сосредоточивались всѣ функціи власти, впослѣдствіи за ними осталось только судебно-полицейское значеніе. Съ усиленіемъ королевской власти прево становятся первою инстанціей суда. Соединеніе въ одномъ лицѣ различныхъ функцій власти вело, конечно, къ злоупотребленіямъ, главнѣйшимъ поводомъ къ которымъ была отдача на откупъ доходовъ, принадлежавшихъ прево. Только въ концѣ 15-го столѣтія должность ихъ пріобрѣтаетъ чисто-государственный характеръ, и лицамъ, ее занимающимъ, назначается опредѣленное жалованье. Части страны, управлявшіяся посредствомъ прево, соединялись въ округи бóльшаго размѣра, надъ которыми начальствовали балльи, или на югѣ Франціи сенешалы. Балльи, подобно прево, соединяли въ своихъ рукахъ и судебную, и административную власть. Должность балльи никогда не отдавалась на откупъ; поручалась она обыкновенно на три года и замѣщалась лицами дворянскаго происхожденія. Балльи сначала брали на откупъ округи прево и назначали въ нихъ тѣхъ, кто платилъ дороже, но впослѣдствіи это было воспрещено, и балльи предоставлено только право надзора за прево. И тѣ, и другія начальствовавшія въ отдѣльныхъ частяхъ страны должностныя лица, съ теченіемъ времени, должны были потерять всякое непосредственное участіе въ отправленіи правосудія. Наука права дѣлала значительные успѣхи, и скоро провинціальные начальники были поставлены въ необходимость приглашать въ судебныя засѣданія людей, спеціально занимающихся юриспруденціей. Эти послѣдніе являлись туда сначала съ совѣщательнымъ голосомъ, но мало-по-малу сдѣлались дѣйствительными членами судовъ балльи и прево, образовавши такимъ образомъ судебное и коллегіальное установленіе. Ученымъ юристамъ, получавшимъ должности членовъ и совѣтниковъ въ судахъ балльи и прево, присвоено названіе льетенантовъ. Въ концѣ 15-го столѣтія было постановлено, что только тѣ балльи могли

лично отправлять правосудіе, которые имѣли ученую юридическую степень; такимъ образомъ судебная функція въ округахъ балльи должна была окончательно перейти къ льетенантамъ, которые и называются даже baillifs de robe longue въ отличіе отъ прежнихъ балльи, за которыми остались только полицейско-административныя дѣла и которымъ присвоено названіе baillifs de robe courte или d'épée, такъ-какъ они назначались изъ дворянъ. Высшую степень территоріальнаго дѣленія Франціи составляли округи, ввѣренные губернаторамъ. Эти должностныя лица встрѣчаются въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ государства уже въ концѣ 14-го вѣка. Губернаторамъ собственно ввѣрялась военная власть, но они позволяли себѣ вмѣшиваться во всѣ отрасли управленія. Къ 16-му столѣтію относится цѣлый рядъ королевскихъ распоряженій, свидѣтельствующихъ о злоупотребленіяхъ, соединенныхъ съ тогдашнимъ провинціальнымъ управленіемъ. Бывали случаи, что значительныя лица присвоивали себѣ самовластно званіе губернаторовъ; другіе, на самомъ дѣлѣ занимавшіе эту должность, вмѣшивались въ правосудіе и иногда осуществляли такія права, которыя принадлежали только королевской власти. Подобно балльи, губернаторы провинцій имѣли при себѣ льетенантовъ (Lieutenants generaux и particuliers). Въ связи съ организаціей судовъ, во Франціи въ періодъ усиленія монархической власти состояли: учрежденіе прокурорскаго надзора (ministère public), адвокатура, должности греффье, сержантовъ и нотаріатъ. Учрежденіе такъ-называемаго публичнаго министерства было вызвано усиленіемъ королевской власти и необходимостью охраненія ея интересовъ. Должность прокурора носила сначала чисто-фискальный характеръ. Когда въ королевскомъ судѣ или судѣ сеньера заинтересованъ былъ король, то представителемъ его интересовъ являлся особый прокураторъ, представлявшій частные интересы короля, защитникъ его имущества, доходовъ и различныхъ привилегій. Лицо, исполнявшее эти обязанности, носило названіе procureur du roi. Такъ-какъ многія наказанія, налагаемыя судомъ, въ то время соединялись съ конфискаціей имуществъ и денежными штрафами, то съ расширеніемъ королевской юрисдикціи усиливалось значеніе должности прокурора. Въ 13-мъ столѣтіи прокуроры выступаютъ уже въ качествѣ защитниковъ общественнаго блага и спокойствія, и являются обвинителями въ тѣхъ случаяхъ, когда противозаконное дѣяніе совершено, а между тѣмъ нѣтъ частнаго обвинителя. Во всѣхъ судахъ Франціи, начиная съ парламента и

оканчивая судомъ прево, учреждена была должность прокурора. Со второй половины 14-го столѣтія прокуроры при парламентахъ стали называться генералъ-прокурорами. Такимъ образомъ произошла іерархія публичнаго министерства. На равной линіи съ прокурорами находились королевскіе адвокаты, входившіе также въ составъ ministère public. Съ конца 16-го столѣтія королевскимъ адвокатамъ въ парламентахъ присвоивалось названіе генералъ-адвокатовъ. Адвокатамъ ввѣрялась защита подсудимыхъ. Вообще кругъ дѣйствій публичнаго министерства былъ очень обширенъ и разнообразенъ, вслѣдствіе чего члены его должны были быть хорошо знакомы съ правомъ и принадлежать къ числу людей, юридически образованныхъ. Письмоводство въ судебныхъ мѣстахъ велось особыми лицами, носившими названіе clercs (отъ clerici, такъ-какъ занимавшіеся письменной частью нерѣдко бывали изъ духовныхъ). Сначала 14-го вѣка дѣятельность клерковъ признана государственною службой, и для занятія этой должности стали требовать извѣстныхъ качествъ. Такъ-какъ съ должностью клерка соединялись доходы, то мѣста эти сдѣлались предметомъ откупа. Со времени Франциска I-го клерки въ судебныхъ мѣстахъ называются греффье—названіе, которое употреблялось и прежде, но не было общимъ для судебныхъ клерковъ. Такъ-какъ въ средневѣковую эпоху все стремилось къ союзности, къ цеховому устройству, то и клерки парижскаго парламента образовали изъ себя цехъ, носившій названіе Basoche. Въ 14-мъ столѣтіи былъ изданъ цѣлый рядъ ордонансовъ, заключавшихъ въ себѣ опредѣленія, относящіяся къ классу адвокатовъ, и установлявшихъ условія, которыя должно было соединять въ себѣ лицо, желавшее получить это званіе; существеннѣйшія изъ условій относились къ требованію извѣстныхъ юридическихъ свѣдѣній. Всякій кандидатъ на званіе адвоката долженъ былъ подвергнуться испытанію и въ теченіе двухъ лѣтъ пробыть ученикомъ. Адвокаты, какъ chevaliers de loi, стояли въ одномъ рангѣ съ рыцарями. Сословіе адвокатовъ скоро достигло высокаго значенія и положенія; отличныя знанія пролагали имъ путь къ занятію судебныхъ и даже высшихъ государственныхъ должностей. Адвокаты, дѣйствовавшіе въ высшихъ судебныхъ мѣстахъ, составляли общество, пользовавшееся извѣстною автономіей. Кромѣ нихъ существовали повѣренные, ходатаи по дѣламъ, частные стряпчіе (avoués), которые въ 14-мъ столѣтіи также образовали изъ себя цехъ подъ названіемъ корпораціи ecrivains entrepreneurs de procuration,

или compagnons clercs. Вскорѣ имъ было предписано принимать должностную присягу. Занятія стряпчихъ мало-по-малу стали должностями, на которыя лица, ихъ занимавшія, получали право собственности, вслѣдствіе чего самая должность сдѣлалась предметомъ купли-продажи. Чтобы уничтожить злоупотребленія, соединенныя съ такою торговлей въ 16-мъ вѣкѣ, правительство установило строгія теоретическія и практическія испытанія для соискателей званія стряпчихъ. Званіе нотаріусовъ точно также было неоднократно подчиняемо дѣйствію различныхъ королевскихъ постановленій, и уже со времени Филиппа IV назначеніе нотаріусовъ признано правомъ королевской власти. Такимъ образомъ постепенно въ теченіи періода абсолютизма назначеніе должностныхъ лицъ главнымъ органомъ государственнаго начала становится во Франціи преобладающимъ способомъ замѣщенія должностей. Но укоренившіяся вѣками привычки и воззрѣнія общества исчезаютъ не скоро; ихъ вліяніе, долгое время послѣ того какъ начали пробиваться въ жизнь новыя начала, отражается на этихъ послѣднихъ, препятствуетъ полному, всестороннему ихъ развитію и существеннымъ образомъ видоизмѣняетъ ихъ дѣйствіе. Государственная служба во Франціи и Германіи въ эпоху усиленія монархической власти раздѣляла въ этомъ отношеніи общую судьбу всѣхъ политическихъ институтовъ; частно-владѣльческое направленіе феодальной эпохи продолжало оказывать свое вліяніе на государственную службу до самой французской революціи и искажать ея политическую природу и истинный характеръ должностного лица, какъ агента органа государственнаго начала. Традиціонныя частно-владѣльческія воззрѣнія на государственную службу, совершенно противоположныя новому началу королевскаго назначенія на должности, выразились въ продажности государственныхъ должностей; она ведетъ свое начало изъ временъ феодализма. Какъ феодальная верховная власть считалась собственностью сеньера, такъ королю приписывали право собственности на государственную верховную власть. Это было необходимымъ слѣдствіемъ феодальныхъ понятій, потому-что иначе король обладалъ бы ничтожнѣйшими правами, чѣмъ всякій сеньеръ. На этомъ основаніи всѣ государственныя должности считались „невещественными доменами", имуществомъ, отчуждаемымъ и переходящимъ по наслѣдству. Торговля должностями начинается во Франціи при Людовикѣ XI-мъ. Въ концѣ 15-го столѣтія Карлъ VII запретилъ продажу судебныхъ мѣстъ и объявилъ

всѣ финансовыя должности простыми коммиссіями или порученіями, которыхъ лица, ихъ получившія, могли быть лишены во всякое время. Но король Людовикъ XII, вынуждаемый стѣсненными обстоятельствами, вновь разрѣшилъ продажу финансовыхъ должностей въ пользу казны, подтвердивъ запрещеніе продавать судебныя мѣста́. При Францискѣ I-мъ, однако, дозволено было открыть бюро для торговли всевозможными должностями. Должностныя обязанности дробились до крайней степени для того, чтобы извлечь изъ должности возможно болѣе денегъ. Въ 16-мъ вѣкѣ обычай продавать должности былъ распространенъ на финансовыя, нотаріальныя, судебныя, военныя и придворныя должности, во времена же Людовика XIV даже на муниципальныя мѣста́. Только немногія, самыя высшія государственныя должности, какъ наприм. канцлера и нѣкоторыя другія, не были продаваемы. При Людовикѣ XV мѣста̀ губернаторовъ провинцій сдѣлались предметомъ торговли. Продажа должностей происходила публично; королевскій совѣтъ назначалъ цѣну, за которую должность должна была продаваться; купленная должность считалась собственностью пріобрѣтателя. Впрочемъ это не было безусловнымъ правиломъ. Только нѣкоторыя должности считались неограниченной собственностью и могли переходить по наслѣдству. Сюда принадлежали канцелярскія и нотаріальныя должности; онѣ приравнивались къ недвижимымъ имуществамъ и могли быть предметомъ залога. Такія должности свободно переходили ко всякому пріобрѣтателю, и на это не требовалось особаго королевскаго утвержденія. Другія должности, какъ напр. мѣста̀ по различнымъ отраслямъ финансоваго управленія (податному, лѣсному), подлежали относительно своихъ имущественныхъ свойствъ ограниченіямъ и могли быть пріобрѣтаемы не иначе какъ съ королевскаго утвержденія. Нѣкоторыя должности только постепенно пріобрѣтали свойство наслѣдственности, когда короли присвоили имъ такъ называемую survivance, т. е. право перехода по наслѣдству. За право передачи должности наслѣдственнымъ порядкомъ платился въ королевскую казну особый налогъ. Должностное лицо могло отказаться отъ права собственности на должность въ пользу другого лица, но это послѣднее получало полное право на уступленную должность не иначе какъ вслѣдствіе формальнаго утвержденія, которому предшествовали инвеститура, принятіе должности и служебная присяга. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ требовалось испытаніе кандидатовъ на должность. Права̀ свои на должность пріобрѣтатель могъ

защищать посредствомъ иска. Другой остатокъ феодальной старины, сохранившійся до революціи, заключался въ томъ, что право на занятіе очень многихъ должностей по государственной службѣ составляло привилегію дворянства. Такъ этому сословію предоставлено было болѣе 4,000 должностей.—А такъ-какъ богатая буржуазія, стремившаяся хотя въ чемъ-нибудь сравняться съ привилегированнымъ сословіемъ, жадно искала должностей по государственной службѣ, то торговля ими шла весьма успѣшно и доставляла казнѣ громадныя суммы. Незадолго до революціи королевская власть задумала произвести нѣкоторыя реформы на этомъ пути: эдиктомъ 1771 г. уничтожена была наслѣдственность должностей, и многія лица, подъ разными предлогами, были лишены должностей. Но эта мѣра не долго практиковалась и была отмѣнена. Продажность и наслѣдственность должностей окончательно уничтожены во время революціи. Конституція 1791 г. постановляетъ: „Il n' y a plus ni venalité, ni hérédité d'aucun office public“, и въ 1-мъ отдѣлѣ гарантируетъ каждому гражданину равное со всѣми другими право на занятіе должностей: „La constitution garantit comme droits naturels et civils: 1) Que tous les citoyens sont admissibles aux places et emplois sans autre distinction que celle de vertus et de talents“ (Les Constitutions d'Europe, par Laferrière, p. III). Но въ то же время конституція вводила выборное начало во всѣ должности административныя и судебныя въ департаментахъ и ихъ подраздѣленіяхъ; только высшіе агенты исполненія—министры—назначаются королевской властью (ib., pp. XIV, XXI, XXII). Конституція 1793 г. признаетъ избраніе народомъ за единственный способъ замѣщенія всѣхъ государственныхъ должностей. Французскій народъ былъ, по конституціи 1793 г., главнымъ органомъ государственнаго начала, и потому избраніе агентовъ являлось способомъ замѣщенія должностей, вполнѣ соотвѣтствовавшимъ при данныхъ обстоятельствахъ назначенію въ томъ случаѣ, когда главнымъ органомъ государственнаго начала является одно лицо. Очень естественно, что съ переходомъ государственнаго устройства отъ республиканско-демократической формы къ имперіи и потомъ къ конституціонной монархіи выборное начало во всѣхъ тѣхъ должностяхъ, которыя имѣютъ значеніе агентовъ главнаго органа государственнаго начала, т. е. императора или короля, должно было уступить мѣсто назначенію въ буквальномъ смыслѣ слова. Не смотря на то, что

многія должности во Франціи при королевскомъ режимѣ были наслѣдственными и продажными, сохраняли такимъ образомъ на себѣ слѣды феодальной эпохи, чиновничество французское было совершенно послушнымъ орудіемъ воли королей, такъ-какъ самая продажа мѣстъ была правомъ, принадлежавшимъ королевской власти. Всѣ должностныя лица, назначенныя королемъ, могли быть смѣняемы имъ совершенно произвольно. Это обстоятельство не мало содѣйствовало усиленію абсолютизма. Современемъ, однако, само правительство должно было обратить вниманіе на то, что безусловная зависимость отъ него должностныхъ лицъ отзывается иногда невыгодно на ихъ дѣятельности, что точное, добросовѣстное исполненіе обязанностей службы, правильное пониманіе своего назначенія и долга предъ обществомъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ отступаетъ у чиновниковъ на задній планъ предъ усиленными стараніями сохранить расположеніе власти и не лишиться мѣста. Въ особенности судебныя должности, для успѣшнаго выполненія соединенныхъ съ ними обязанностей, требовали, чтобы лица, ихъ занимающія, были обезпечены отъ полнаго произвола назначающей власти. Парламентъ, который нерѣдко велъ борьбу съ королями изъ-за своихъ привилегій, достигъ того, что пополнялъ себя новыми членами посредствомъ собственнаго выбора; должность члена парламента была пожизненною, и лицо, занимавшее ее, могло быть лишено своего званія только за какой-либо проступокъ. Въ 14-мъ стол. даже установился взглядъ, по которому всѣ королевскія должности занимаются пожизненно. Короли, однако, не держались этого правила, какъ видно изъ одного эдикта, относящагося къ 15 в., по которому только тотъ чиновникъ имѣлъ право занимать пожизненно должность, который прослужилъ въ ней не менѣе пяти лѣтъ. Въ 1467 г. было вновь опредѣлено, что никакая должность не можетъ считаться вакантною иначе, какъ только вслѣдствіе смерти, добровольнаго отказа или увольненія по суду лица, ее занимавшаго. Но французскіе короли, даже самъ издавшій этотъ законъ Людовикъ XI, не стѣснялись дѣйствовать вопреки ему. Такимъ образомъ начало пожизненности и несмѣняемости должностныхъ лицъ не могло привиться на французской почвѣ. Революція, признавъ народное избраніе единственнымъ способомъ замѣщенія должностей, въ то же время установила принципъ срочности въ занятіи ихъ. Затѣмъ ни въ императорской, ни въ конституціонно-монархической, ни тѣмъ болѣе въ республиканской Франціи чиновничество никогда не

достигало такого положенія, которое было обезпечено ему въ Германіи: назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ во Франціи, за исключеніемъ судей, вполнѣ зависѣло всегда отъ произвола административной власти. (О государственной службѣ во Франціи въ эпоху абсолютизма см. Schäffner, Geschich. d. Rechtsverfass. Frankr., B. II, Kap. 16, S. 318—340; Dareste de la Chavanne, Histoire de l'administration en France, T. I).

Въ Германіи въ эпоху абсолютизма мы встрѣаемся съ тѣми же недостатками въ институтѣ государственной службы, что и во Франціи; тамъ также существовали, какъ наслѣдіе средневѣковой старины, и привилегія дворянства на занятіе многихъ должностей по государственной службѣ, и потомственная передача, и наконецъ продажность ихъ, хотя послѣдняя никогда не достигала такихъ огромныхъ размѣровъ какъ во Франціи. Въ концѣ прошлаго столѣтія, однако, вездѣ въ Германіи выработывается истинно-государственный взглядъ на службу и способы замѣщенія должностей; продажность и наслѣдственность признаются несовмѣстимыми съ ихъ природой и цѣлями государства, точно также привилегіи, принадлежавшія дворянству относительно извѣстныхъ должностей, падаютъ и сохраняются въ видѣ исключенія только по отношенію къ немногимъ должностямъ, неимѣющимъ существеннаго значенія для дѣятельности государственнаго начала, напр. къ нѣкоторымъ придворнымъ должностямъ. Такимъ образомъ назначеніе должностныхъ лицъ органомъ государственнаго начала вездѣ въ Западной Европѣ становится основнымъ принципомъ. Въ эпоху абсолютизма, когда вся дѣятельность государственнаго начала сосредоточивалась въ главномъ и единственномъ его органѣ, въ монархѣ, когда земства, общины и корпораціи лишены были всякой политической самостоятельности, т. е. не имѣли значенія второстепенныхъ органовъ государственнаго начала, назначеніе должностныхъ лицъ могло исходить, конечно, лишь отъ монарха или отъ тѣхъ высшихъ агентовъ, которымъ онъ делегировалъ это право. Въ новое время абсолютно-монархическая форма устройства во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ замѣнена представительною монархіей, однимъ изъ существенныхъ условій которой считается отвѣтственность министерства. Институтъ отвѣтственности министровъ самъ собою предполагаетъ необходимость допустить въ томъ или другомъ видѣ участіе подлежащихъ министровъ въ дѣлѣ назначенія подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ. Участіе это большей частью выражается въ формѣ представленія извѣст-

наго лица министромъ на ту или другую должность. Настоящее столѣтіе въ исторіи государственнаго развитія составляетъ эпоху не потому только, что конституціонализмъ заступилъ мѣсто абсолютизма: едвали меньшее значеніе имѣетъ другое стремленіе, отличающее нашъ вѣкъ, именно стремленіе къ раздѣленію дѣятельности государственнаго начала между главнымъ и второстепенными его органами, къ ослабленію централизаціи и введенію въ политическую жизнь начала самоуправленія. Какъ скоро возникаютъ въ обществѣ второстепенные органы государственнаго начала, органы самоуправленія, является у нихъ потребность имѣть своихъ агентовъ. Право назначенія этихъ агентовъ или должностныхъ лицъ земскаго, общиннаго и общественнаго (частныхъ союзовъ или ферейновъ) самоуправленія естественнымъ образомъ должно принадлежать самимъ органамъ. Такъ-какъ эти послѣдніе представляютъ собою субъекты, состоящіе изъ многихъ физическихъ лицъ, то понятно, что назначеніе агентовъ здѣсь должно необходимо принять форму избранія, совершаемаго тѣми отдѣльными лицами, которыя въ своей совокупности составляютъ второстепенный органъ государственнаго начала. Но эта избирательная форма нисколько не мѣняетъ сущности дѣла, и избранные земствами или общинами агенты ихъ, должностныя лица, должны быть разсматриваемы какъ *назначенные* органомъ государственнаго начала, проводниками воли котораго они служатъ.

Многовѣковая цивилизація Западной Европы, ея естественный и постепенный ходъ въ развитіи образованности, продолжительное существованіе университетовъ, какъ разсадниковъ высшаго спеціальнаго образованія, сдѣлали ненужною въ государствахъ Западной Европы форму повинности для государственной службы; свободное предложеніе и принятіе государствомъ услугъ со стороны лицъ, желающихъ быть агентами органовъ государственнаго начала, стало такимъ образомъ издавно уже основаніемъ для замѣщенія должностей. Когда государственная служба вступаетъ въ тотъ фазисъ своего развитія, гдѣ замѣщеніе должностей облекается въ форму свободнаго соглашенія, то это свидѣтельствуетъ о достаточномъ количествѣ въ государствѣ лицъ, желающихъ и способныхъ служить. Способность къ службѣ вообще и къ извѣстнымъ спеціальнымъ ея отраслямъ заключается не только въ природныхъ дарованіяхъ субъекта, вступающаго въ службу, но и въ знаніяхъ, составляющихъ предметъ какъ общаго образованія, такъ и спеціальнаго, потребнаго для отдѣльныхъ родовъ государственной службы. Зна-

нія добываются только медленнымъ путемъ ученія и образованія. Дѣтскіе и юношескіе года человѣка посвящаются обыкновенно пріобрѣтенію сначала общаго, а потомъ спеціальнаго образованія. Такимъ образомъ для того, чтобы быть способнымъ къ службѣ, нужно продолжительное время предварительной подготовки. Вмѣстѣ съ этимъ для лицъ подготовленныхъ государственная служба становится ихъ жизненнымъ призваніемъ, профессіей, дающей имъ средства къ существованію; въ обществѣ образуется особый классъ людей (не въ смыслѣ, конечно, наслѣдственнаго сословія), посвящающихъ свою дѣятельность государственной службѣ. Отсюда возникаетъ необходимость для государства обезпечить людямъ, для которыхъ служба ему становится профессіей, право безпрепятственнаго отправленія своихъ занятій и, посредствомъ ихъ, удовлетворенія своихъ потребностей. Въ этой ничѣмъ невозмущаемой возможности заниматься своей спеціальностью заключается частное право служащаго лица на трудъ, какъ источникъ средствъ къ существованію, право, принадлежащее ему на одинаковомъ основаніи какъ и всѣмъ другимъ членамъ общества, для которыхъ извѣстное занятіе составляетъ ихъ профессію. Но это частное право чиновниковъ можетъ приходить, при нѣкоторыхъ условіяхъ, въ коллизію съ потребностями и выгодами государственнаго начала. Гарантировать служащимъ лицамъ право на ихъ профессію можно только однимъ путемъ, именно предоставивъ разъ назначеннымъ должностнымъ лицамъ пожизненно отправлять должность и получать соединенное съ нею вознагражденіе, составляющее источникъ средствъ къ существованію. Возможность увольненія чиновника отъ службы, перемѣщенія на низшую должность не иначе какъ по суду, за совершонное имъ противозаконное дѣяніе, есть неизбѣжный результатъ признанія государственной службы профессіей. Такой порядокъ вполнѣ обезпечиваетъ частное право должностного лица, онъ доставляетъ также въ извѣстномъ отношеніи выгоды и государственному началу; но нельзя отрицать, что въ другихъ отношеніяхъ онъ стѣсняетъ свободный выборъ органами государственнаго начала ихъ агентовъ: онъ можетъ вести къ тому, что государство вынуждено будетъ удерживать на службѣ лицъ, хотя и несдѣлавшихъ ничего противозаконнаго, но менѣе способныхъ и усердныхъ, менѣе сочувствующихъ направленію органовъ государственнаго начала, чѣмъ другія, которыми оно могло бы ихъ замѣнить. Изъ этого затрудненія есть только одинъ выходъ, при помощи котораго мо-

гутъ быть охранены и интересы государственнаго начала и частное право служащихъ лицъ на ихъ профессію; это именно—предоставленіе органамъ государственнаго начала права почетнаго увольненія должностныхъ лицъ, почему-либо неудовлетворяющихъ видамъ правительства, съ сохраненіемъ имъ пожизненно того содержанія, которое они, въ видѣ жалованья, получали по послѣдней должности. Но примѣненіе этого средства въ болѣе или менѣе широкихъ размѣрахъ, конечно, будетъ крайне-обременительно для государственныхъ финансовъ; между тѣмъ съ точки зрѣнія пользы самого государственнаго начала надобно считать необходимымъ такъ или иначе обезпечить служащимъ лицамъ право на ихъ профессію. Только этимъ путемъ можно достигнуть того, что всегда найдется достаточное число людей, которые не затруднятся посвятить нѣсколько лучшихъ лѣтъ своей жизни на изученіе отраслей знанія, необходимыхъ для разныхъ родовъ государственной службы; нельзя, конечно, подвергать сомнѣнію, что эта послѣдняя нуждается въ людяхъ спеціально-образованныхъ и подготовленныхъ къ ней.—Мы будемъ еще имѣть случай возвратиться къ оцѣнкѣ различныхъ системъ, которыхъ держатся европейскія законодательства при назначеніи на должности; здѣсь же слѣдуетъ только установить тотъ общій выводъ, что продолжительнымъ историческимъ путемъ государственная служба въ Западной Европѣ достигла того пункта, на которомъ она становится профессіей извѣстнаго класса въ обществѣ. Далеко, однако, не всѣ европейскія государства гарантируютъ своимъ должностнымъ лицамъ право на ихъ профессію. Взглядъ на службу, какъ жизненное призваніе лица, и на необходимость обезпеченія ему безпрепятственнаго выполненія этого призванія, посредствомъ пожизненнаго занятія должности, выработался въ германскихъ законодательствахъ, хотя и здѣсь не въ одинаковой степени проводится законодательствами отдѣльныхъ государствъ. Французское право держится противоположнаго взгляда, по которому должностныя лица могутъ быть перемѣщаемы съ одной должности на другую и увольняемы отъ службы единственно по усмотрѣнію правительства. Исключеніе составляютъ судебныя должности: за ними вездѣ въ Европѣ признано начало несмѣняемости лицъ, ихъ занимающихъ. Органы государственнаго начала, нуждающіеся въ людяхъ, способныхъ къ различнымъ родамъ службы, должны, конечно, имѣть въ своемъ распоряженіи средства для удостовѣренія въ способности лицъ, предлагающихъ имъ свои

услуги, т. е. желающихъ вступить въ государственную службу. Способы удостовѣренія въ способности могутъ быть двоякаго рода: или государство предоставляетъ учебнымъ заведеніямъ, въ которыхъ готовятся молодые люди къ различнымъ отраслямъ государственной службы, посредствомъ установленной системы учебныхъ испытаній удостовѣряться въ надлежащихъ знаніяхъ выпускаемыхъ ими кандидатовъ, и само уже вполнѣ полагается на аттестаты и дипломы учебныхъ заведеній, или же оно установляетъ особую систему спеціальныхъ испытаній для отдѣльныхъ видовъ государственной службы. Въ Германіи принята именно эта система государственныхъ или должностныхъ испытаній (Staatsexamen, Staatsprüfung, Dienstprüfung), къ разсмотрѣнію значенія которой и ея примѣнимости къ другимъ государствамъ мы обратимся впослѣдствіи. Система государственныхъ экзаменовъ можетъ имѣть смыслъ конкурса, объявляемаго государствомъ для соисканія должностей, чтобы этимъ путемъ выбрать достойныхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда соискателей такъ много, что предложеніе превышаетъ спросъ. Во Франціи средство удостовѣренія въ способности лицъ, поступающихъ на государственную службу, заключается въ дипломахъ и свидѣтельствахъ на званія и ученыя степени, выдаваемыхъ воспитанникамъ общихъ и спеціальныхъ учебныхъ заведеній. Что касается до предмета тѣхъ знаній, которыя считаются нужными для агентовъ органовъ государственнаго начала, то въ этомъ отношеніи Европа держится традиціоннаго пути: агенты органовъ государственнаго начала, служащія проводниками его дѣятельности въ различныхъ функціяхъ, почти одинаково воспитываются преимущественно на римскомъ правѣ, получаютъ главнымъ образомъ спеціально-юридическое образованіе.

Чиновничество въ Германіи и Франціи въ періодъ абсолютизма было сильною опорой монархической власти и самымъ удобнымъ и вѣрнымъ проводникомъ ея плановъ и цѣлей. Долгое время должностныя лица смотрѣли на себя исключительно какъ на слугъ королей, обязанныхъ проводить въ обществѣ идею безусловнаго повиновенія волѣ монарха. Мысль о государствѣ, объ общемъ благѣ, охранителемъ и регуляторомъ котораго является государственное начало, было чуждо какъ самимъ органамъ этого начала, такъ и ихъ агентамъ. Съ точки зрѣнія своей обязанности отстаивать интересы и приводить въ исполненіе волю короля, чиновники ведутъ борьбу противъ историческаго права земскихъ чиновъ, которая оканчивается уничтоженіемъ вся-

каго значенія послѣднихъ. Сословное начало, представлявшее не общіе интересы всего общества, а привилегіи отдѣльнаго общественнаго класса, было безсильно противъ могущественной арміи королевскихъ чиновниковъ. Противъ историческаго права сословій агенты монархической власти выставляютъ свои юридическія основанія, заимствованныя изъ римскаго императорскаго права и опирающіяся, кромѣ того, на божественный законъ, на библейское преданіе, въ силу котораго власть монарха есть власть, происходящая отъ Бога, повиновеніе ей—есть непреложная обязанность каждаго подданнаго, налагаемая на него религіей. Безъ всякаго сомнѣнія, подъ прикрытіемъ началъ римскаго права и священнаго писанія, королевская власть и ея агенты—чиновники дѣйствовали довольно долгое время исключительно или преимущественно въ своихъ собственныхъ видахъ, т. е. преслѣдовали, главнымъ образомъ, одну цѣль—усиленіе могущества королей и уничтоженіе всякаго сопротивленія со стороны привилегированнаго сословія. Изъ тѣхъ цѣлей, которыя составляютъ задачу дѣятельности государственнаго начала, обращалось развѣ только вниманіе на государственное хозяйство, т. е. на увеличеніе доходовъ. Тѣмъ не менѣе, даже эта, еще непроникнутая въ достаточной степени государственнымъ сознаніемъ, дѣятельность королей и ихъ усердныхъ агентовъ имѣла, безспорно, полезные результаты въ отношеніи къ массамъ общества, подавленнымъ привилегіями аристократіи и лишеннымъ не только политическихъ, но и существенныхъ гражданскихъ правъ. Благодаря усиленію монархическаго элемента, по крайней мѣрѣ одна изъ составныхъ частей неаристократическихъ классовъ, именно среднее или городское сословіе высвободилось совершенно изъ подъ власти феодальныхъ владѣльцевъ, вслѣдствіе чего открылся болѣе широкій просторъ для его дѣятельности: трудъ и энергія невладѣющихъ классовъ могли найти себѣ болѣе правильное и безпрепятственное приложеніе. Правда, гражданское и экономическое неравенство продолжали царить въ европейскомъ обществѣ до конца прошлаго и начала нынѣшняго столѣтія въ видѣ привилегій землевладѣнія, существованія крѣпостного права и тому подобныхъ соціальныхъ несправедливостей, но освобожденіе горожанъ отъ суверенитета феодальныхъ владѣльцевъ, подчиненіе единой центральной власти развязывало имъ руки и было первымъ и самымъ необходимымъ шагомъ на пути къ усиленію значенія третьяго сословія и къ побѣдѣ, въ его лицѣ, труда, личной свободы и самодѣятельности

человѣка надъ историческимъ правомъ привилегированнаго землевладѣнія. Благодаря торжеству монархіи, впервые выступилъ съ дѣятельною ролью новый факторъ соціальной жизни народовъ, хотя его равноправность съ дворянствомъ, до сихъ поръ творившимъ политическую и общественную исторію, и не была еще признана. Принципъ безусловнаго повиновенія волѣ монарха, послѣдовательно и неуклонно проводимый чиновничествомъ, долженъ былъ привести, конечно, къ тому, что вслѣдъ за паденіемъ политическихъ привилегій дворянства падаютъ такія же привилегіи и городского сословія; его участіе въ дѣятельности государственнаго начала, самостоятельное управленіе общинъ и корпорацій—все должно было уступить волѣ одного субъекта, ставшаго единственнымъ органомъ государственнаго начала, агенты котораго выполняютъ всѣ функціи, прежде независимо осуществлявшіяся второстепенными органами государственнаго начала. Государство и монархъ такимъ образомъ отождествляются. Между тѣмъ наука и человѣческая мысль продолжали дѣлать свое дѣло: прежнія теократическія теоріи о божественномъ происхожденіи власти съ XVII-го в. замѣняются новою философіей права, стремящейся отыскать причину и послѣднее основаніе права и государства въ природѣ человѣка и свободѣ личности. Не смотря на разнообразіе отдѣльныхъ школъ и направленій въ новой политической философіи, въ основѣ ихъ лежитъ одна идея,—идея общаго блага, въ осуществленіи которой заключается цѣль государства. Требованія науки не остались безъ отвѣта со стороны государственныхъ дѣятелей; ея идеи были могучимъ двигателемъ, окончательно пробудившимъ государственное сознаніе какъ въ лучшей, по своему умственному развитію, части общества, такъ и въ представителяхъ власти. Система правилъ и дисциплинъ, посредствомъ приложенія которыхъ къ жизни предполагалось достиженіе цѣли государства, т. е. общаго блага, получила заимствованное у классическихъ писателей названіе *политики*. Къ понятію политики, какъ ученію о мѣрахъ, посредствомъ которыхъ можетъ быть осуществлена цѣль государства—общее благо, примыкаетъ понятіе *полиціи*, какъ системѣ правилъ, при помощи которыхъ теоретическія мѣры могутъ быть приложены къ дѣйствительной жизни общества. Основная идея полиціи заключается въ томъ, что государство должно принять на себя обязанность заботиться о благосостояніи отдѣльнаго лица и общества. Наука о полиціи имѣетъ громадную литературу, которая представляетъ чрезвычайное разнообразіе воззрѣній на задачи полиціи и опредѣленій самаго

понятія ея (И. Е. Андреевскаго: „Полицейское Право", т. I, Введеніе; Я. С. Степанова: „О полиціи, какъ наукѣ, во Франціи"; „Первыя два періода самостоятельнаго существованія науки о полиціи въ Германіи"; „О полиціи, какъ наукѣ, въ Англіи"). Штейнъ въ своей „Verwaltungslehre" выяснилъ сущность и значеніе того, что́ составляетъ задачу науки о полиціи, замѣнивъ это неопредѣленное, подающее поводъ къ сбивчивости въ понятіяхъ, названіе гораздо болѣе удачнымъ—„внутренняго управленія". Теперь представляется возможность для изслѣдователя основныхъ понятій государствовѣдѣнія сколько-нибудь оріентироваться въ прежнемъ хаосѣ противорѣчивыхъ взглядовъ.—Въ полиціи или внутреннемъ управленіи заключается средоточіе и истинное назначеніе дѣятельности государственнаго начала, въ какихъ бы о́рганахъ оно ни проявлялось; а такъ-какъ въ эпоху абсолютизма главнымъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и единственнымъ о́рганомъ этого начала былъ неограниченный монархъ, дѣйствовавшій чрезъ своихъ агентовъ—чиновниковъ, то естественно, что всѣ задачи внутренняго управленія могли быть выполняемы лишь чрезъ монарха и его должностныхъ лицъ. Мы видѣли уже, почему въ континентальныхъ государствахъ Западной Европы образовалось убѣжденіе, что вся дѣятельность государственнаго начала должна сосредоточиваться въ одномъ главномъ о́рганѣ—въ лицѣ короля, и что, стало быть, всѣ заботы о благѣ отдѣльныхъ лицъ и общества должны безраздѣльно лежать на немъ. Практическій результатъ этого принципа: полицейское всемогущество абсолютнаго государя и орудій его воли—чиновниковъ, вмѣшательство ихъ во всѣ подробности жизни различныхъ общественныхъ сферъ, каковы: общины, земства, корпораціи, частные союзы, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ частную жизнь гражданъ. Абсолютно-монархическій періодъ въ исторіи государственнаго развитія Западной Европы, называемый такъ потому, что при этомъ обращается вниманіе на внѣшнія формы государства, на то, въ какомъ о́рганѣ воплощено государственное начало, носитъ въ то же время названіе эпохи полицейскаго государства; употребляя этотъ послѣдній терминъ, обращаютъ вниманіе уже на характеръ дѣятельности государственнаго начала, принимаютъ въ соображеніе его всеобъемлющую работу, проникающую во всѣ сферы частной и общественной жизни. Но какъ самое понятіе полиціи отличалось сбивчивостью и неясностью, такъ и терминъ „полицейское государство" можетъ служить источни-

комъ весьма многихъ и серьезныхъ недоразумѣній. Дѣло въ томъ, что, какъ мы убѣдились уже прежде (см. II-ю главу), дѣятельность государственнаго начала — всегда полицейская въ томъ смыслѣ, что назначеніе ея есть регулированіе явленій общественной жизни, уравновѣшеніе интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ; но выполненіе этого назначенія можетъ сосредоточиваться въ одномъ только органѣ государственнаго начала или распредѣляться между главнымъ и второстепенными органами. Такимъ образомъ то, что называется полицейскимъ государствомъ, есть въ сущности только централизованное государство, въ которомъ различныя общественныя соединенія (земства, общины и частные союзы) лишены самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ полицейскій характеръ не теряетъ государство даже съ измѣненіемъ формы государственнаго устройства: переставъ быть абсолютно-монархическимъ, усвоивъ себѣ форму конституціонной или представительной монархіи, государство можетъ оставаться полицейскимъ въ томъ значеніи этого слова, какое мы ему придали, т. е. вся дѣятельность государственнаго начала можетъ по прежнему сосредоточиваться въ одномъ только главномъ его органѣ. Агенты этого послѣдняго, такъ же какъ и прежде, могутъ быть всемогущи; дѣятельность ихъ, не смотря на образованіе, личную добросовѣстность и усердіе, можетъ по прежнему страдать многими недостатками и не достигать предположенныхъ цѣлей; общій законъ, въ силу котораго только лица, ближайшимъ образомъ заинтересованныя въ дѣлѣ и знакомыя съ мѣстными и другими условіями, среди которыхъ приходится дѣйствовать, въ состояніи выполнить дѣло совершенно удачнымъ образомъ, — этотъ общій законъ требуетъ непремѣннаго распредѣленія задачъ государственнаго начала между главными и второстепенными органами, какъ скоро общество въ достаточной степени проникнуто государственнымъ сознаніемъ. Только отсутствіе въ обществѣ этого необходимаго для самоуправленія элемента оправдываетъ централизацію дѣятельности государственнаго начала въ одномъ главномъ органѣ и управленіе государствомъ исключительно посредствомъ агентовъ этого органа. Въ свое время королевское чиновничество въ Западной Европѣ сослужило свою службу обществу: оно было энергическимъ защитникомъ и проводникомъ въ дѣйствительной жизни идеи государства, т. е. великой мысли объ общемъ благѣ и о преимуществѣ интересовъ цѣлаго предъ частными и эгоистическими цѣлями привилегированнаго общественнаго класса. Но если централизація, при отсутствіи го-

сударственнаго сознанія въ обществѣ, неизбѣжна, то во всякомъ случаѣ она есть зло, хотя и необходимое. Она сосредоточиваетъ всю дѣятельность государственнаго начала въ одномъ главномъ органѣ и его агентахъ. Историческій ходъ развитія системы должностей въ Европѣ привелъ къ тому, что государственная служба становится профессіей, жизненнымъ призваніемъ извѣстнаго класса людей, которымъ она даетъ средства существованія. Эти люди должны быть избираемы безъ различія происхожденія изъ всѣхъ слоевъ общества, изъ всѣхъ мѣстностей государства, причемъ принимаются въ соображеніе исключительно только ихъ способности и знанія. Нравственная сущность ихъ дѣятельности, основной мотивъ, которымъ они руководятся, есть высшій интересъ цѣлаго, т. е. государства. Но для того, чтобы всѣ должностныя лица, являющіяся агентами главнаго органа государственнаго начала, были въ одинаковой степени проникнуты идеей государственнаго интереса, нужно предполагать во всѣхъ ихъ безъ различія высшую степень государственнаго сознанія, что, конечно, въ дѣйствительности въ настоящее время недостижимо. Замѣнить этотъ недостатокъ высокаго развитія государственнаго сознанія въ агентахъ органовъ государственнаго начала можетъ только тѣсная связь ихъ, солидарность съ интересами извѣстныхъ общественныхъ группъ, членами которыхъ они являются. Въ этомъ случаѣ непосредственное чувство замѣняетъ собою недостижимую для большинства людей высокую степень умственнаго развитія. На этомъ основана необходимость самоуправленія, если только состояніе общественной образованности дозволяетъ его ввести. При отсутствіи самоуправленія должностныя лица, какъ агенты единственнаго органа государственнаго начала, неизбѣжно усвоиваютъ себѣ весьма существенные недостатки, отражающіеся самымъ чувствительнымъ образомъ на всей дѣятельности государственнаго начала, искажающіе ее и препятствующіе осуществленію ея истиннаго назначенія. Эти недостатки, дѣлающіе изъ чиновничества *бюрократію*, заключаются главнымъ образомъ въ наклонности къ формализму, за которымъ совершенно теряется сущность дѣла, и въ духѣ кастообразной исключительности и отчужденія должностныхъ лицъ отъ всего остального общества. Чѣмъ менѣе образовано чиновничество, тѣмъ рѣзче выступаютъ пороки бюрократіи: къ формализму и гордой отчужденности отъ общества присоединяются грубость, произволъ и продажность. Чиновничество въ государствахъ Западной Европы въ эпоху абсолютизма обнаружило всѣ эти не-

чальныя стороны бюрократическаго направленія и не вполнѣ отрѣшилось отъ нихъ и тогда, когда политическое развитіе вступило въ новый фазисъ, въ эпоху представительно-монархическаго устройства. Иначе и быть не могло, потому-что зло бюрократизма имѣетъ своимъ корнемъ централизацію, и можетъ быть уничтожено лишь посредствомъ правильнаго распредѣленія дѣятельности государственнаго начала между его главными и второстепенными органами.

Характеръ государственной службы, какъ повинности, установившійся въ силу неотразимыхъ историческихъ условій общественнаго развитія допетровской Россіи, при Петрѣ Великомъ достигаетъ своего апогея. Относительно обязательности государственной службы для извѣстнаго класса подданныхъ Петръ не былъ вовсе радикальнымъ реформаторомъ, а только строгимъ, незнающимъ никакой пощады продолжателемъ мѣръ своихъ предковъ. Вся разница между дѣятельностью этихъ послѣднихъ и мѣрами Петра относительно служилаго класса заключается лишь въ томъ, что онъ отдѣлялъ свою собственную личность отъ государства, слугой котораго прежде всего считалъ себя самого; такъ онъ требовалъ службы не себѣ, какъ господину, на котораго обязаны были работать его холопы— служилые люди, а общему отечеству, благо котораго ставилъ единственной цѣлью своей дѣятельности. При Петрѣ впервые служба въ различныхъ государственныхъ установленіяхъ выдѣляется изъ военной, какъ особый самостоятельный видъ государственной службы, получающій названіе *статской* или *гражданской* (А. В. Романовичъ-Славатинскій: „Дворянство въ Россіи“, стр. 133). Вмѣстѣ съ этимъ измѣняется и прежній способъ вознагражденія, заключавшійся въ раздачѣ помѣстій. Въ предшествовавшую эпоху жалованье было назначаемо служилымъ людямъ только въ видѣ исключенія, въ случаѣ нужды, и имѣло смыслъ особой царской милости, оказываемой служилому человѣку. Въ 1722 г., а потомъ въ 1723 г., назначено было гражданскимъ чинамъ опредѣленное денежное жалованье по соотвѣтствію съ рангами воинской службы (П. С. №№ 3,876 и 4,671.) Помѣстья перестаютъ быть средствомъ вознагражденія за службу государству и въ 1714 г. сливаются съ вотчинами. Но потребность въ значительной военной силѣ заставляла, однако, Петра Великаго и его преемниковъ заботиться о снабженіи арміи и флота служащими преимущест-

венно предъ канцеляріями. Такъ герольдмейстеру, которому поручено было слѣдить за неуклоннымъ исполненіемъ со стороны шляхетства обязанности служить, предписано было наблюдать, чтобы въ гражданской службѣ, или „въ гражданствѣ", болѣе одной трети отъ каждой фамиліи не было. Въ тѣхъ же видахъ, „чтобы служивыхъ на землѣ и морѣ не оскудить, подъ угрозой натуральной или политической смерти, герольдмейстеръ былъ обязанъ смотрѣть, чтобы шляхетство подъ прикрытіемъ *малыхъ дѣлъ* не укрывалось въ городахъ" (Романовичъ-Славатинскій, стр. 123,4). Чрезъ все царствованіе Петра и его преемниковъ продолжается рядъ строгихъ мѣръ, чтобы заставить шляхетство служить. Съ этой цѣлью учреждались правильные смотры дворянскимъ недорослямъ, на которые они должны были неоднократно являться по достиженіи ими извѣстнаго возраста. Смотры имѣли цѣлью, кромѣ разбора и пріема годныхъ въ службу, еще повѣрку знаній недорослей, которыя они пріобрѣтали дома или въ школахъ. Съ самаго начала царствованія Петра безпрестанно повторяются распоряженія о высылкѣ на смотръ и перепискѣ недорослей. При этомъ предписывается означать, кто изъ нихъ „въ службу поспѣлъ и которые въ малыхъ лѣтѣхъ". За укрывательство отъ службы отписывались вотчины и помѣстья на государя, или же отдавались доносчикамъ; кромѣ того виновные переписывались изъ высшихъ чиновъ въ низшіе, а имѣвшіе низшіе чины подвергались, какъ говорилось въ указахъ, „жестокому наказанію". Не смотря, однако, на суровые указы царя, недоросли и дворяне вообще весьма неохотно являлись на службу, что̀ видно изъ часто повторявшихся распоряженій Петра, въ которыхъ прямо говорится объ ослушаніи и о томъ, что по указу никто не явился или явились очень не многіе. Энергія правительства, однако, нисколько не ослабѣвала при видѣ этого пассивнаго сопротивленія дворянства: угрозы все болѣе и болѣе жестокими наказаніями постоянно усиливались. Настойчивость правительства въ томъ, чтобы заставить дворянъ неуклонно выполнять наложенную на нихъ повинность службы не останавливалась ни передъ какими мѣрами. Это ясно доказывается распоряженіями Петра уже въ послѣдніе годы его царствованія. Подтверждая распоряженіе о явкѣ дворянъ на службу (П. С. №№ 3,874 и 3,897), Петръ грозитъ ослушникамъ такими наказаніями: „А ежели кто изъ оныхъ до того срока или на тотъ срокъ пріѣзда своего не запишетъ и на смотрѣ не явится, и таковые будутъ шельмованы и съ добрыми людьми ни въ ка-

кое дѣло причтены быть не могутъ, и ежели кто таковыхъ ограбитъ, ранитъ, что у нихъ отыметъ и у такихъ, а ежели кто и до смерти убьетъ, у такихъ челобитья не принимать и суда имъ не давать, а движимое и недвижимое ихъ имѣніи отписаны будутъ на насъ безповоротно...., и, по прошествіи вышеписанныхъ сроковъ, всѣхъ нѣтчиковъ имена будутъ особо напечатаны и для публики прибиты къ висѣлицамъ на площади, дабы о нихъ всякъ зналъ, яко преслушателей указамъ и равнымъ измѣнникамъ". Только по особой милости царя смягчались иногда суровыя послѣдствія неявки на службу для тѣхъ, которые явились въ послѣдствіи. Такъ въ 1714 г. было повелѣно всѣ отписанныя за неявку деревни возвратить тѣмъ, кто явился послѣ; въ 1725 г. были прощены, по случаю болѣзни Петра, нѣтчики, т. е. укрывавшіеся отъ службы.—Такія же мѣры, направленныя къ тому, чтобы укрѣпить за государственною службой характеръ повинности, хотя съ меньшей суровостью и непреклонностью, проводится и преемниками Петра. При Аннѣ Іоанновнѣ установляются точный порядокъ для смотровъ дворянскихъ недорослей и правила, по которымъ они распредѣляются по полкамъ и канцеляріямъ. Право опредѣленія къ должностямъ принадлежало сенату (Инстр. герольдмейстеру, П. С. №№ 3,896—3,897). Разумѣется, этимъ не устранялось право непосредственнаго царскаго назначенія, которое прилагалось ко всѣмъ высшимъ должностямъ. Уже въ первой половинѣ 18 ст. страдательное противодѣйствіе и инстинктивное отвращеніе служилаго дворянства отъ тяжелой повинности службы, на него наложенной, начинаетъ освѣщаться сознательной мыслью о неудобствахъ и униженіяхъ, соединенныхъ для дворянства съ такимъ порядкомъ. При избраніи на престолъ Анны Іоанновны дворянство въ первый разъ рѣшилось высказать свое недовольство крѣпостною службой государству и заявить желаніе ограничить пожизненную службу по крайней мѣрѣ извѣстнымъ срокомъ, именно 20-ю годами (Соловьевъ, Ист. Росс., т. XIX, стр. 256). По вступленіи на престолъ Императрицы Анны была составлена, подъ предсѣдательствомъ Миниха, особая воинская коммиссія, между прочимъ возбудившая вопросъ и объ отмѣнѣ пожизненной повинности службы, которою были обязаны дворяне. Въ 1731 г. коммиссія представила сенату о необходимости назначить для молодого шляхетства урочные годы, по выслугѣ которыхъ оно бы имѣло право получить отставку (абшидъ) съ повышеніемъ однимъ рангомъ. Общій срокъ обязательной службы коммиссія предлагала ограничить 25-ю годами, но тѣмъ изъ

дворянъ, которые оставлены будутъ дома для хозяйственнаго управленія имѣніями, назначить только шестилѣтній срокъ обязательной службы. Коммиссія предлагала даже совершенно освобождать отъ службы желающихъ, замѣняя для нихъ личное отправленіе служебной повинности поставкою соотвѣтствующаго числа рекрутъ изъ ихъ крѣпостныхъ людей, опредѣленнаго количества лошадей или же денежнымъ взносомъ. (Романовичъ-Славатинскій, стр. 190, 191). Сенатъ отвергъ предложеніе коммиссіи, приводя, между другими, тотъ доводъ въ доказательство невозможности отмѣны пожизненной службы, что „нынѣ изъ отставныхъ отъ воинской службы многіе по усмотрѣніямъ къ гражданскимъ дѣламъ опредѣляются, а когда уже съ вышеписанною заплатою отъ воинской службы отставлено будетъ, то уже къ гражданскимъ дѣламъ опредѣлять ихъ не можно“. Тѣмъ не менѣе, не долѣе какъ чрезъ пять лѣтъ послѣ представленія коммиссіи, именно въ 1736 г., служба дворянства изъ пожизненной обращена была въ срочную и ограничена 25-ю годами. Но такъ-какъ дворянство слишкомъ усердно поспѣшило воспользоваться своимъ правомъ выходить въ отставку, то дѣйствіе манифеста 1736 г. относительно свободнаго оставленія службы лицами, пробывшими въ ней узаконенный срокъ, было пріостановлено. Вскорѣ впрочемъ, именно въ 1740 году, а потомъ въ царствованіе Императрицы Елизаветы, дарованное этимъ манифестомъ право было возстановлено (Романовичъ-Славатинскій, стр. 190—191). 18-го февраля 1762 г. былъ изданъ знаменитый манифестъ Петра III „о дарованіи вольности и свободы всему россійскому дворянству“. Этотъ актъ составляетъ эпоху въ исторіи русской государственной службы. Установившаяся вѣками и въ силу исторической необходимости форма повинности, въ которую облекалась служба, была уничтожена манифестомъ 1762 г. навсегда, и вмѣсто нея, конечно, должно было возникнуть новое основаніе для юридическихъ отношеній между органомъ государственнаго начала и его агентами, заключающееся въ свободномъ соглашеніи, добровольномъ предложеніи и принятіи услугъ, облеченнымъ въ форму назначенія органомъ государственнаго начала на должности лицъ, желающихъ быть его агентами. Дворянамъ, до сихъ поръ прикрѣпленнымъ къ государственной службѣ, была дарована свобода продолжать службу или оставлять ее по своему усмотрѣнію, вступать въ службу союзныхъ иностранныхъ государствъ, воспитывать дѣтей своихъ какъ внутри государства, дома или въ учи-

лищахъ, такъ и за границей (П. С. З. № 11,444). Въ манифестѣ о дарованіи вольности дворянству удержаны только, въ видѣ остатка прежней системы, нѣкоторыя ограниченія свободы службы. Такъ на дворянство каждой губерніи возложена была обязанность ежегодно избирать изъ своей среды 50 человѣкъ, изъ которыхъ 30 должны были состоять при сенатѣ, а 20 при сенатской конторѣ. Сверхъ того дворяне, служащіе въ военной службѣ и неимѣющіе оберъ-офицерскаго чина, могли выходить въ отставку неранѣе, какъ по выслугѣ 12-ти лѣтъ. Служащіе въ гражданской службѣ могли быть, по манифесту, увольняемы въ отставку во всякое время по ихъ желанію, причемъ лица первыхъ 8-ми классовъ увольнялись съ утвержденія государя, а служащіе остальныхъ классовъ—подлежащими начальствами. Въ началѣ царствованія Екатерины II-й учреждена была при дворѣ коммиссія для пересмотра акта, изданнаго Петромъ III. (О приписываемыхъ Екатеринѣ II-й мѣрахъ касательно пріостановленія дѣйствія манинифеста, изданнаго Петромъ III-мъ, см. Романовичъ-Славатинскій, стр. 197, 198). Въ 1785 г. была обнародована „грамота на права, вольности и преимущества благороднаго россійскаго дворянства", извѣстная подъ болѣе краткимъ названіемъ *жалованной дворянству грамоты;* она была дальнѣйшимъ развитіемъ тѣхъ правъ дворянства, которыя положены были въ основу манифеста 1762 г. Отмѣна повинности государственной службы такимъ образомъ была подтверждена новымъ законодательнымъ актомъ, и, не смотря на явное желаніе преемника Екатерины возвратиться къ старому порядку, необязательность службы стала однимъ изъ существенныхъ началъ русскаго государственнаго права, и, надо полагать, вошла въ нравы общества. Ограниченіе правъ, октроированныхъ дворянству жалованною грамотой, при Императорѣ Павлѣ имѣло въ виду выгоды военной, а не гражданской службы. Такъ узаконеніями этого Императора (П. С. З. №№ 19,136 и 19,672) запрещено было безъ высочайшаго повелѣнія принимать въ статскую службу дворянъ, неслужившихъ въ военной, а въ 1800 г. постановлено, чтобы отставныхъ военныхъ вовсе не опредѣлять къ должностямъ по гражданской службѣ. Всѣ эти ограниченія свободы поступленія въ государственную службу были отмѣнены въ царствованіе Императора Александра I-го, и жалованная дворянству грамота возстановлена въ полной силѣ.—Стѣснительныя мѣры, клонившіяся къ установленію обязательности государственной службы для дворянства западныхъ губерній, въ 1852 г. и

распоряженіе, помѣщенное въ общей инструкціи генералъ-губернаторамъ 1853 г., предписывавшее имъ наблюдать, чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, а посвящали себя государственной службѣ, вовсе не свидѣтельствуютъ, конечно, о намѣреніи Императора Николая возстановить принципъ повинности государственной службы; они были вызваны политическими соображеніями Императора, предполагавшаго, что служебная дѣятельность молодыхъ дворянъ будетъ имѣть силу отвлекающаго средства отъ считавшихся опасными либеральныхъ стремленій и идей, по мнѣнію правительства, бродившихъ въ высшихъ классахъ общества.—Итакъ съ манифеста Петра III, подтвержденнаго жалованною дворянству грамотой, русская государственная служба вступаетъ въ новый фазисъ своего развитія, знаменующійся введеніемъ, вмѣсто прежней повинности, начала свободнаго соглашенія.

Паралельно съ принудительными мѣрами Петра и его преемниковъ, дѣлавшими изъ службы тяжелую повинность для дворянства, идутъ мѣры, направленныя къ усиленію и развитію въ различныхъ классахъ общества (за исключеніемъ впрочемъ крестьянства) образованія. Положеніе общественнаго образованія въ допетровской Россіи было таково, что для дальнѣйшаго его движенія необходимо было придать ему такой же принудительный характеръ, какимъ отличалась государственная служба. Образованіе прежде всего необходимо было для этой послѣдней, а если она была повинностью, то и способы приготовленія къ ней должны были лечь такой же повинностью на общественные классы, прикрѣпленные къ службѣ. Обязательность обученія, нужная въ ту эпоху, пролагала, по крайней мѣрѣ въ будущемъ, путь къ свободѣ русскаго человѣка отъ тяжелой служебной повинности. Образованіе общества приходилось начинать съ предметовъ элементарнаго ученія. Было бы, конечно, совершенно раціонально идти медленнымъ, но вѣрнымъ путемъ насажденія и развитія того, что называется общимъ образованіемъ; имѣя достаточный контингентъ людей образованныхъ въ общечеловѣческомъ смыслѣ, можно было бы съ бо́льшимъ разсчетомъ на успѣхъ и прочность дѣла организовать спеціальное образованіе, какъ въ видѣ высшей ступени общаго (факультеты университетовъ и высшія спеціальныя училища), такъ и въ формѣ профессіональныхъ школъ. Но, къ сожалѣнію, потребность государства въ дѣятеляхъ, сколько-нибудь подготовленныхъ къ разнообразнымъ видамъ службы, не ждала,

а вызывала мѣры неотложнаго ея удовлетворенія; государству нужно было имѣть въ своемъ распоряженіи хотя сколько-нибудь грамотныхъ военныхъ людей, сколько-нибудь свѣдущихъ моряковъ, артиллеристовъ, инженеровъ, медиковъ и, наконецъ, служащихъ въ его установленіяхъ. Отсюда вытекала печальная необходимость для Петра Великаго и его преемниковъ ограничивать свою дѣятельность по распространенію общаго образованія очень немногимъ и сосредоточивать все свое вниманіе на подготовленіе хотя какихъ-нибудь специалистовъ. Но такъ-какъ уровень умственнаго развитія тогдашняго общества былъ такъ не высокъ, что огромное большинство каждаго изъ его слоевъ ощущало не стремленіе, а скорѣе отвращеніе отъ всякаго ученья, то правительству приходилось рекрутировать людей для приготовленія ихъ къ разнаго рода служебной дѣятельности государству. Если бы оно прибѣгло къ общему набору рекрутовъ ученія изъ всѣхъ классовъ безразлично, то можно было бы легко ожидать, что подобная мѣра встрѣчена будетъ съ сильнѣйшею ненавистью. Самымъ простымъ, незатѣйливымъ средствомъ удовлетворить потребностямъ государственной службы въ выученныхъ людяхъ представлялось возложеніе обязательства на различные общественные классы приготовлять дѣтей къ той профессіи, которой посвятили себя ихъ отцы. Такимъ образомъ профессіональное образованіе должно было принять сильный оттѣнокъ сословнаго образованія (Соч. М. Ф. Владимірскаго-Буданова: „Государство и народное образованіе въ Россіи XVIII-го в.“, ч. 1-я, въ особ. гл. IV). Для насъ важны тѣ мѣры, которыя были приняты Петромъ Великимъ и послѣдующими правительствами въ отношеніи къ спеціальному образованію чиновниковъ гражданской службы. Обученіе лицъ, готовившихся къ гражданской службѣ, точно такъ же какъ и всякое другое ученіе, было повинностью, невыполненіе которой грозило тѣми же суровыми послѣдствіями, что́ и неявка на службу. Смотры въ Петербургѣ, Москвѣ и провинціяхъ были такимъ же средствомъ провѣрки всѣхъ обязанныхъ учиться, какимъ они были для обязанныхъ служить, такъ-какъ и къ ученью и къ службѣ призывались одни и тѣ же лица — дворянскіе недоросли. (Организація смотровъ изложена у Романовича-Славатинскаго, стр. 121—128; Владимірскаго-Буданова, стр. 205 и слѣд.). Смотры въ то же время имѣли значеніе экзаменовъ въ тѣхъ знаніяхъ, которыя были обязаны пріобрѣсти шляхтичи извѣстнаго возраста. Среди этихъ обязательныхъ знаній нѣтъ такихъ, которыя были бы нужны

спеціально для канцелярской службы. Предметы обязательнаго ученія, знаніе въ которыхъ провѣрялось на смотрахъ, относятся или къ области общаго элементарнаго и приготовительнаго образованія, или къ числу наукъ, потребныхъ для военной службы, напр. фортификація. Вмѣстѣ съ отмѣной обязательной службы и принудительнаго образованія уничтожаются и смотры, какъ средство контроля за точнымъ выполненіемъ служебной и учебной повинностей.—Способы къ пріобрѣтенію спеціальнаго образованія людьми, поступавшими въ гражданскую службу, были: преподаваніе въ училищахъ, практическія занятія дѣлопроизводствомъ въ установленіяхъ и отправка за границу. Указомъ 1721 г. Петръ Великій повелѣлъ учредить школу для образованія подъячихъ; куда обязаны были отдавать своихъ дѣтей приказные люди; предположенною школой могли, впрочемъ, пользоваться и другія лица, если желали приготовиться къ приказнической карьерѣ. Ученіе ограничивалось немногимъ; элементъ спеціальнаго юридическаго образованія сведенъ былъ на простое умѣнье вести дѣловыя книги и, развѣ еще, составлять оффиціальныя бумаги; „къ сему ученію опредѣляются слѣдующія науки: ариѳметика, формы книгамъ, стиль письма и проч., что доброму подъячему надлежитъ“ (Влад.-Будановъ, стр. 174). Въ 1731 г. учрежденъ былъ кадетскій корпусъ, для приготовленія шляхетскихъ дѣтей не только къ военной, но и къ гражданской службѣ. Для послѣдней цѣли въ число предметовъ преподаванія этого училища включена юриспруденція, „понеже не каждаго человѣка природа къ одному воинскому склонна, такожъ и въ государствѣ не меньше нужно политическое и гражданское обученіе“ (Романовичъ-Слават., стр. 137). Въ 1740 г. повелѣно было изъ числа кадетъ 24 человѣка предназначить исключительно для гражданской службы и учить ихъ только ариѳметикѣ и юриспруденціи. Въ 1748 г. предписывается, чтобы кадеты-юристы слушали по два дня въ недѣлю уложеніе, генеральный регламентъ и „прочіе подлежащіе къ знанію гражданскихъ правъ уставы и регламенты и указы“ (Влад.-Будановъ, стр. 179). Но кромѣ дѣйствующаго законодательства на юридическомъ отдѣленіи корпуса преподавалось естественное право (тамъ же, 182). Практическое юридическое образованіе получило свое начало въ 1720-мъ году, когда генеральнымъ регламентомъ опредѣлено, что при коллегіяхъ могутъ находиться лица („нѣкоторые удобные люди“), готовящіяся къ службѣ въ канцеляріяхъ и конторахъ. Подъ руководствомъ секретарей юнкеры коллегій должны были обучаться

практическому дѣлопроизводству. Но очень скоро правительство сознало недостаточность приготовленія будущихъ чиновниковъ чисто-практическимъ путемъ: по инструкціи герольдмейстеру 1722-го года предписывается учредить краткую школу для изученія „гражданскихъ и экономическихъ дѣлъ". Въ табели о рангахъ выясняется, въ чемъ должно заключаться это изученіе гражданскихъ и экономическихъ дѣлъ: все то, что входило въ кругъ компетенціи различныхъ коллегій, должно было составить предметъ спеціальнаго образованія юнкеровъ. Очевидно, сюда относятся науки юридическія, политическія и экономическія, но въ дѣйствительности, надо полагать, ученіе ограничивалось только преподаваніемъ положительнаго законодательства и нѣкоторыми общеобразовательными предметами; по крайней мѣрѣ такъ слѣдуетъ заключить изъ сенатскаго указа, даннаго въ маѣ 1737-го года (тамъ же, стр. 176); указъ этотъ опредѣлялъ составъ коллежскаго образованія. То же самое содержаніе образованія молодыхъ людей при коллегіяхъ сохранилось и по общему уставу для учрежденія коллежскихъ юнкеровъ, изданному въ 1752-мъ году. Институтъ коллегіи юнкеровъ, если выдѣлить изъ него элементъ общаго образованія, сообщавшагося въ учрежденныхъ для этой цѣли, при сенатѣ и сенатской конторѣ въ Москвѣ, школахъ, очевидно, имѣлъ значеніе новиціата, въ которомъ должны были пробыть извѣстное число лѣтъ и практически приготовиться кандидаты на различныя должности въ установленіяхъ. Это зародышъ того учрежденія, которое существуетъ въ настоящее время въ германскихъ государствахъ въ сферахъ судебной и административной службы и прививается у насъ, со введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864-го года, въ видѣ учрежденія кандидатуры на судебныя должности. Но прочное значеніе новиціатъ можетъ имѣть только тогда, когда онъ служитъ необходимымъ дополненіемъ къ правильно-организованному теоретическому спеціальному образованію, которое въ свою очередь является вѣнцомъ образовательнаго курса и слѣдуетъ за общимъ предварительнымъ образованіемъ. Въ ту эпоху, когда общее образованіе у насъ почти не существовало, спеціальное по необходимости должно было имѣть характеръ ремесла, обученія техникѣ, т. е. практическимъ пріемамъ, нужнымъ въ извѣстномъ дѣлѣ, и не могло имѣть истинно-научнаго достоинства. Наконецъ однимъ изъ средствъ для пріобрѣтенія спеціальнаго образованія, потребнаго для гражданской службы, была посылка за границу. Въ 1716-мъ году были избраны болѣе 40 молодыхъ подъячихъ

и отправлены въ Кёнигсбергъ для обученія (тамъ же, стр. 118, 255). Таковы были мѣры для приготовленія служащихъ лицъ по ихъ будущей специальности. Мѣры эти соотвѣтствовали времени и крайне-низкому уровню общественнаго образованія, которое приходилось только еще созидать. Не задолго до отмѣны обязательной службы дворянства манифестомъ 1762-го года юридическое образованіе въ Россіи вступаетъ въ новую эру своего существованія, которую, впрочемъ, правильнѣе считать началомъ его. Событіе, которое служитъ гранью между двумя эпохами въ исторіи русскаго просвѣщенія, есть основаніе московскаго университета, въ пользу котораго Шуваловъ исходатайствовалъ и нѣкоторыя смягченія въ суровыхъ правилахъ обязательной службы дворянъ (Романов.-Слават., стр. 174). Законодательныя мѣры Императрицы Екатерины II-й относительно общаго образованія впервые положили прочный фундаментъ и высшему юридическому образованію, которое должно было пріобрѣтаться въ московскомъ университетѣ. Наконецъ организація низшихъ, среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній при Императорѣ Александрѣ I-мъ, учрежденіе въ разныхъ концахъ государства университетовъ дали возможность самому правительству, не прибѣгая къ принудительной службѣ, имѣть по крайней мѣрѣ для занятія высшихъ государственныхъ должностей спеціально-образованныхъ агентовъ. (Короткій очеркъ мѣръ правительства, принятыхъ въ настоящемъ столѣтіи для распространенія юридическаго и политическаго образованія представленъ мною въ статьѣ: „Наука о государствѣ, какъ предметъ высшаго спеціальнаго образованія").

Въ допетровской Россіи служба государству, какъ въ рядахъ войска, такъ и въ правительственныхъ установленіяхъ, составляла постоянное занятіе отдѣльнаго класса лицъ въ обществѣ, бывшихъ въ то же время землевладѣльцами. Въ періодъ единодержавія государственная служба становится обязательною для этого класса лицъ, обращается въ повинность. Если государственная служба становится повинностью въ силу условій общественнаго быта, то она не ложится на всѣ классы общества безъ различія, а должна быть непремѣнно пріурочена къ которому-нибудь одному изъ нихъ. Такого пріуроченія требуетъ и законъ раздѣленія труда въ обществѣ; если бы всѣ были обязаны постоянно только служить, то понятно, что всякія другія общественныя отправленія остановились бы и самая жизнь общества должна была бы прекратиться. Такимъ образомъ, если само законодательство и

не обособляетъ служилый классъ въ видѣ отдѣльнаго наслѣдственнаго сословія, съ исключительными правами и обязанностями, онъ фактически, вслѣдствіе прикрѣпленія своего къ извѣстному занятію, все болѣе и болѣе пріобрѣтаетъ характеръ и значеніе сословія. Служилый классъ древней Россіи не былъ замкнутымъ сословіемъ, но въ малоразвитомъ обществѣ, гдѣ профессіи группируются около небольшого числа занятій и гдѣ отправленія общества не отличаются разнообразіемъ, самъ-собою устанавливается наслѣдственный переходъ занятій; потому очень естественно, что служебная дѣятельность въ допетровской Россіи переходила отъ отца къ сыну. Кромѣ того, каждый землевладѣлецъ обязанъ былъ служить, слѣдовательно, чтобы удержать за собой поземельное владѣніе, сыну служилаго человѣка неизбѣжно было наслѣдовать профессію отца. При Петрѣ уклоненіе отъ службы, сверхъ отнятія помѣстій и вотчинъ, влечетъ за собой другія тяжкія наказанія. Суровость закона окончательно укрѣпляетъ за службой характеръ повинности, лежащей на классѣ землевладѣльцевъ, и вмѣстѣ съ наложенной на нихъ обязанностью обучать дѣтей именно тому, что́ считалось нужнымъ для военной или гражданской службы, содѣйствуетъ полному обращенію служебной профессіи въ наслѣдственное занятіе шляхетства, подъ именемъ котораго соединяются теперь различные разряды прежнихъ служилыхъ людей. Дворянство, какъ сословіе, созрѣваетъ окончательно и ожидаетъ только законодательной организаціи, которая и дана была ему Екатериной II.—Итакъ постепенный ходъ исторіи приводитъ къ тому, что государственная служба вообще и въ частности гражданская дѣлаются достояніемъ одного только сословія, именно дворянства; но это послѣднее, бо́льшая часть членовъ котораго служило отечеству мечемъ, не можетъ удовлетворить всѣмъ потребностямъ гражданской службы. Уже въ допетровскую эпоху въ средѣ служащихъ въ правительственныхъ установленіяхъ образовался особый разрядъ, принадлежавшіе къ которому люди выполняли низшія обязанности службы. Это были подъячіе. Сюда притекали элементы изъ разныхъ общественныхъ классовъ, хотя, вѣроятно, въ бо́льшей части случаевъ занятія подъячаго переходили отъ отца къ сыну. Подъячіе не вошли въ составъ шляхетства при Петрѣ Великомъ и, не смотря на попытки преобразователя Россіи путемъ наслѣдственнаго образованія организовать изъ нихъ сословіе, остались на степени простого общественнаго класса. Реформы, совершонныя Петромъ въ организаціи установ-

леній, значительное увеличеніе числа ихъ требовали, конечно, гораздо большаго количества канцелярскихъ чиновниковъ; классъ подъячихъ долженъ былъ разростаться и, по недостаточному количеству людей, къ которымъ эта профессія переходила наслѣдственно, пополняться изъ другихъ общественныхъ классовъ. Ревизіей 1744-го года было открыто, что въ подъячихъ служили даже крестьяне (Романов.-Слават., стр. 221). Такимъ образомъ при Петрѣ Великомъ и въ послѣдующія царствованія въ средѣ чиновничества совершенно замѣтно выдѣляются два разряда: 1) занимающія высшія и вообще болѣе или менѣе видныя должности по государственному управленію и принадлежащія къ дворянству, и 2) лица, несущія низшую канцелярскую службу, невходящія въ составъ дворянства, называемыя подъячими или на обыкновенномъ разговорномъ языкѣ—приказными. Пріурочивая гражданскую службу къ дворянству, стремясь обособить отдѣльныя сословія по западно-европейскимъ образцамъ, Петръ въ то же самое время нуждается въ способностяхъ и талантахъ, и отыскиваетъ ихъ вездѣ, къ какому бы классу общества они ни принадлежали; потому въ средѣ лицъ, занимающихъ даже высшія государственныя должности при Петрѣ, встрѣчаются люди вовсе не дворянскаго происхожденія. Табель о рангахъ вводитъ принципъ рѣшительнаго предпочтенія личныхъ заслугъ породѣ; но эти личныя заслуги опять-таки имѣютъ своимъ неизбѣжнымъ результатомъ сопричтеніе лицъ, ихъ оказавшихъ, къ тому же дворянскому сословію; государственная служба разсматривается какъ источникъ происхожденія дворянскаго достоинства. Такимъ образомъ предпочтеніе личныхъ заслугъ есть въ этомъ случаѣ оборотная сторона той же медали, т. е. стремленія правительства связать службу съ дворянствомъ. Ограниченія права вступленія въ государственную службу, или по крайней мѣрѣ занятія извѣстныхъ должностей, начинаются при Петрѣ Великомъ. Въ 1724-мъ году было постановлено не опредѣлять на должность секретарей высшихъ установленій лицъ, непринадлежащихъ къ шляхетству, людей же подъяческаго чина опредѣлять только въ исключительныхъ случаяхъ (Романов.-Слават., стр. 137). Но въ 1726-мъ году, за недостаткомъ достойныхъ для назначенія въ секретари изъ юнкеровъ коллегій, разрѣшено временно производить въ секретари изъ приказныхъ людей. Само шляхетство, впрочемъ, долгое время предпочитало сухопутную и морскую военную службу гражданской и наклонно было разсматривать какъ позоръ для себя необходи-

мость служить въ государственныхъ установленіяхъ. Впослѣдствіи болѣе богатые и знатные члены дворянскаго сословія охотно занимали высшія должности по государственному и мѣстному управленію, даже усиленно искали ихъ; но должности не только низшія, но просто подчиненныя были удѣломъ собственно чиновничьяго класса, приказныхъ людей, которые только службой и посредствомъ чиновъ и орденовъ, на ней полученныхъ, добивались вожделѣннаго дворянскаго достоинства. Со времени изданія Учрежденія о губерніяхъ небогатое сельское дворянство служило по выборамъ въ судебныхъ и полицейскихъ должностяхъ. Отвращеніе шляхетства отъ приказной службы было причиной того, что въ 1740 г. сенатъ постановилъ въ сгражданскую лужбу опредѣлять только желающихъ (тамъ же, стр. 139). Въ 1727 г. запрещено было принимать въ какую бы то ни было службу дворовыхъ людей и крестьянъ.—Какъ скоро падаетъ въ обществѣ принципъ обязательной службы, какъ только она перестаетъ быть повинностью извѣстнаго класса, вступленіе въ службу должно быть сдѣлано общимъ правомъ всѣхъ гражданъ безъ различія сословій,—правомъ, осуществленіе котораго ставится въ зависимость лишь отъ наличности условій, необходимыхъ для достиженія истинной цѣли службы. Эти необходимыя условія сводятся къ требованію отъ лицъ, желающихъ дѣйствовать въ качествѣ агентовъ органа государственнаго начала, образованія какъ общаго, такъ и спеціальнаго, нужнаго для извѣстныхъ родовъ службы. Но вѣковая привычка связывать понятіе государственной службы (въ болѣе или менѣе значительныхъ должностяхъ) съ идеей отдѣльнаго служилаго класса, ставшаго дворянствомъ, имѣла слѣдствіемъ то, что у насъ гражданская служба изъ тяжелой повинности сдѣлалась правомъ если не исключительно дворянства, то по крайней мѣрѣ классовъ, занимающихъ ближайшія ступени къ нему на общественной лѣстницѣ. Ограниченіе права вступать въ государственную службу условіями происхожденія объясняется, вѣроятно, и тѣмъ соображеніемъ законодателей, что образованіе, необходимое для служебной дѣятельности, пріобрѣтали главнымъ образомъ лица, принадлежавшія къ дворянству, духовенству и къ классу чиновничества. Въ царствованіе Императрицы Екатерины II, въ 1771 г. запрещено было принимать въ гражданскую службу людей податного состоянія (тамъ же, стр. 221). Въ 1779 г. опредѣлено въ точности, лица какихъ сословій имѣютъ право вступленія въ гражданскую службу. Въ царствованіе Императоровъ Павла и Александра I

потребности канцелярій заставляли дѣлать многочисленныя исключенія изъ закона 1779 г. Право поступленія въ гражданскую службу по происхожденію окончательно регулировано законодательствомъ Императора Николая въ 1827 г., когда издано положеніе о канцелярскихъ служителяхъ гражданскаго вѣдомства (2-е П. С. З., № 1,469). Невыгоды происхожденія относительно поступленія въ гражданскую службу, впрочемъ, сглаживались условіями образованія. Съ учрежденіемъ университетовъ, лица кончившія въ нихъ курсъ, безъ различія состоянія, получали право вступленія въ государственную службу (*). Такимъ образомъ привилегія образованія уничтожала привилегіи сословныя. Гораздо важнѣе, чѣмъ право вступленія въ общую государственную службу, раздѣляемое дворянствомъ съ другими привилегированными въ этомъ отношеніи классами общества, было присвоенное ему Учрежденіемъ о губерніяхъ преимущество замѣщать по выбору своихъ обществъ судебныя и административно-полицейскія должности въ губернскомъ и уѣздномъ управленіяхъ. Не одно желаніе ввести въ судебную организацію принципъ суда равными себѣ побуждало правительство предоставить дворянству широкое право замѣщенія должностей мѣстнаго управленія по выбору: главнѣйшимъ мотивомъ такой законодательной мѣры было то, что дворянство въ глазахъ правительства было все-таки наиболѣе образованнымъ сословіемъ, члены котораго съумѣютъ найти и оцѣнить въ своей средѣ людей достойныхъ и способныхъ занимать судебныя и полицейскія должности. Привилегированное положеніе дворянства относительно государственой службы выразилось, кромѣ вступленія въ службу, въ сокращенныхъ срокахъ производства въ чины, которые послѣ Петра I-го совершенно утратили ту идею распредѣленія различныхъ должностей по классамъ, которую связывала съ ними табель о рангахъ, и сдѣлались простыми титулами, даваемыми за усердное и безпорочное прохожденіе службы въ теченіе извѣстнаго числа лѣтъ. Единственный остатокъ первоначальнаго значенія гражданскихъ чиновъ, удержанный новымъ законодательствомъ о государственной службѣ, заключался въ томъ, что, занимая извѣстную должность, служащее лицо могло быть произведено въ чинъ не болѣе какъ однимъ классомъ выше того, въ которомъ состоитъ должность. Въ 1772-мъ году предписано

(*) Условія вступленія въ государственную службу по дѣйствующему законодательству будутъ разсмотрѣны въ другомъ мѣстѣ.

было начальствомъ при представленіи служащихъ къ производству въ слѣдующіе чины прописывать, *къ какому званію* принадлежатъ представляемые (Романов.-Слават., стр. 224). Законъ 1790-го года совершенно открыто устанавливаетъ привилегію дворянства при производствѣ въ чины. На основаніи этого закона, лица не дворянскаго происхожденія могли быть производимы изъ коллежскихъ секретарей въ титулярные совѣтники, а изъ этого чина въ коллежскіе ассессоры не ранѣе какъ по выслугѣ 12-ти лѣтъ; право на производство въ слѣдующій чинъ при отставкѣ также предоставлено однимъ дворянамъ; лицамъ не дворянскаго происхожденія запрещенъ былъ переходъ изъ гражданской службы въ военную. Въ 1791-мъ году издано распоряженіе, чтобы при представленіи къ чину коллежскаго ассессора было прилагаемо свидѣтельство о принадлежности представляемыхъ къ дворянскому сословію. Въ 1799-мъ году установлены сроки для производства въ чины служащихъ изъ дворянъ; положено производить въ коллежскіе ассессоры чрезъ 4 года, въ надворные совѣтники чрезъ 5 лѣтъ, въ коллежскіе—чрезъ 6 лѣтъ и, наконецъ, въ статскіе совѣтники чрезъ 4 года (тамъ же, стр. 225). Дворянская привилегія относительно чинопроизводства потерпѣла крушеніе въ царствованіе Императора Александра I, когда Сперанскій предпринялъ-было рѣшительную реорганизацію нашего чиновничества. Планамъ Сперанскаго, стоявшаго на высотѣ современныхъ ему западно-европейскихъ воззрѣній на способы замѣщенія должностей, конечно, совершенно противорѣчили какія бы то ни были служебныя преимущества по происхожденію. Указомъ 1809-го года производство въ чинъ коллежскаго ассессора, дававшій потомственное дворянство для всѣхъ служащихъ, безъ различія состоянія, поставлено въ зависимость не отъ выслуги срока, а отъ степени образованія. Необходимымъ условіемъ производства признано свидѣтельство о выдержаніи экзамена въ опредѣленныхъ наукахъ въ одномъ изъ русскихъ университетовъ. Для производства въ чинъ статскаго совѣтника, кромѣ 10-ти лѣтъ безпорочной службы и занятія извѣстной должности, требовался еще университетскій аттестатъ. Дворянство, успѣвшее полюбить чины и чиновничество, разсчитывавшее легкимъ способомъ, посредствомъ одной выслуги лѣтъ, чрезъ чинъ коллежскаго ассессора войти въ ряды дворянства, какъ извѣстно, страшно вооружились противъ этой мѣры. Результатомъ общаго недовольства было сначала ослабленіе ея, допущеніе исключеній изъ общаго закона въ пользу отдѣльныхъ

вѣдомствъ, а потомъ въ 1834-мъ году совершенная отмѣна закона Сперанскаго и возстановленіе прежнихъ привилегій дворянства по чинопроизводству. Такъ для полученія чина коллежскаго асессора дворяне должны были въ предшествующемъ чинѣ прослужить четыре года, а лица прочихъ состояній, имѣющія аттестаты высшихъ учебныхъ заведеній, 6 лѣтъ. Для производства въ первый классный чинъ канцелярскіе служители (по положенію 1827-го года) 1-го разряда, т. е. принадлежащіе къ потомственному дворянству, должны были служить 2 года, при условіи извѣстнаго образованія—1 годъ; канцелярскіе же служители 2, 3 и 4-го разрядовъ производились въ чинъ коллежскаго регистратора по выслугѣ 4, 6 и 12-ти лѣтъ. Въ настоящее царствованіе уничтожены всѣ различія въ чинопроизводствѣ, обусловливаемыя происхожденіемъ служащихъ, и установлены общіе сроки для лицъ всѣхъ сословій при производствѣ въ чины до 5-го класса включительно (отъ 14-го до 8-го—3 года, отъ 8-го до 5-го—4 года). По мысли Сперанскаго, была уничтожена и другая привилегія дворянства, имѣвшая отношеніе къ чинопроизводству и заключавшаяся въ томъ, что званія камергера и камеръ-юнкера давали право на чины—одно 4-го, а другое 5-го класса. Съ этими чинами соединялось весьма существенное право на занятіе высшихъ должностей по государственной службѣ. А такъ-какъ званія камергера и камеръ-юнкера были раздаваемы лицамъ, принадлежавшимъ къ значительнымъ дворянскимъ фамиліямъ, когда эти лица находились еще въ дѣтскомъ возрастѣ, то результатомъ было то, что высокіе посты по государственному управленію могли быть занимаемы не только людьми, неполучившими надлежащей научной подготовки, но даже неимѣвшими служебной опытности, пріобрѣтаемой долговременною практикой (бар. Корфъ, „Жизнь гр. Сперанскаго“, т. I, стр. 173). 3-го апрѣля 1809 года именнымъ указомъ сенату повелѣно было не соединять съ вышеупомянутыми придворными званіями никакого чина; камергерамъ и камеръ-юнкерамъ предлагалось въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня указа вступить въ дѣйствительную службу; въ случаѣ неисполненія этого требованія, они должны были считаться вышедшими въ отставку.

Отмѣна повинности гражданской службы, принявшей у насъ, вслѣдствіе многихъ условій общественнаго быта, такія жесткія и суровыя формы, была совершена не столько потому, что фактически повинность становилась ненужною, что въ обществѣ было уже достаточное число лицъ, подготовленныхъ къ служебной дѣятельно-

сти и желающихъ себя посвятить ей, сколько подъ вліяніемъ пробудившагося въ дворянствѣ сознанія невыносимости обязательной службы, которая дѣлала людей служилаго класса такими же крѣпостными, какими они владѣли сами въ своихъ населенныхъ имѣніяхъ. Какъ бы то ни было, съ уничтоженіемъ служебной и учебной повинности правительству приходилось позаботиться о томъ, чтобы многочисленныя потребности управленія въ агентахъ были удовлетворены сколько-нибудь правильнымъ образомъ, т. е. чтобы должности были замѣщаемы если не спеціалистами, то по крайней мѣрѣ людьми не совершенно невѣжественными. Средствомъ для достиженія этой цѣли было дать привилегированное положеніе въ гражданской службѣ людямъ, достигшимъ извѣстной степени образованія, и вмѣстѣ съ тѣмъ ограничить права на службу и успѣшное ея прохожденіе прежняго необразованнаго чиновничества. Мы видѣли, что старинная традиція о непремѣнной связи государственной службы съ принадлежностью къ дворянскому сословію заставляла правительство дѣйствовать совершенно несоотвѣтственно этой цѣли, что въ царствованіе Екатерины II, напротивъ, получаютъ начало законодательныя ограниченія права вступать въ государственную службу для лицъ различныхъ сословій и что привилегіи по службѣ даются не образованію, а дворянскому происхожденію. Сознаніе необходимости образованныхъ дѣятелей для гражданской службы впервые проникаетъ въ наше законодательство при посредствѣ Сперанскаго и выражается въ упомянутыхъ уже двухъ указахъ 1809-го года, въ особенности въ послѣднемъ изъ нихъ—указѣ 9-го августа (бар. Корфъ, стр. 176—186). Но еще ранѣе знаменитаго указа, такъ сильно поразившаго старое приказничество, въ „Общихъ правилахъ для народнаго просвѣщенія", изданныхъ 24-го января 1803 года, было постановлено, чтобы чрезъ пять лѣтъ со времени образованія училищъ въ каждомъ округѣ никто не былъ опредѣляемъ къ должностямъ, требующимъ юридическихъ и другихъ познаній, не окончивъ ученія въ общественномъ или частномъ училищѣ. Однако адептовъ науки оказывалось мало; учебныя заведенія чуть не оставались пустыми. Указъ 9-го августа, между прочимъ, имѣлъ цѣлью поставить образованіе въ учебныхъ заведеніяхъ необходимымъ условіемъ всякой служебной карьеры и такимъ путемъ заставить высшіе слои общества учиться. „Всѣ части государственнаго служенія, говорилось въ указѣ, требуютъ свѣдущихъ исполнителей, и чѣмъ далѣе будетъ отлагаемо твердое и отечественное образованіе юношества, тѣмъ недостатотъ впо-

слѣдствіи будетъ ощутительнѣе. Восходя къ причинамъ столь важнаго неудобства, мы находимъ, между прочимъ, что главнымъ поводомъ къ оному есть удобность достигать чиновъ не заслугами и отличными познаніями, но однимъ пребываніемъ и счисленіемъ лѣтъ службы".—Къ указу была приложена программа предметовъ испытанія для лицъ, желавшихъ имѣть чинъ коллежскаго асессора, но неучившихся въ университетахъ. По программѣ требовалось: „грамматическое знаніе русскаго языка и правильное на немъ сочиненіе; знаніе по крайней мѣрѣ одного языка иностраннаго и удобность (умѣнье) перелагать съ него на русскій; основательное знаніе правъ естественнаго, римскаго и частнаго гражданскаго, съ приложеніемъ послѣдняго къ русскому законодательству, и свѣдѣнія въ государственной экономіи и законахъ уголовныхъ; основательное знаніе отечественной исторіи; исторія всеобщая съ географіей и хронологіей; первоначальныя основанія статистики, особенно русскаго государства; наконецъ, знаніе по крайней мѣрѣ начальныхъ основаній математики и общія свѣдѣнія въ главныхъ частяхъ физики". (Бар. Корфъ, I, стр. 179). Очевидно, что законъ имѣлъ въ виду пріобрѣтеніе служащими лицами, имѣющими занимать болѣе или менѣе значительныя должности, какъ общаго, такъ и спеціальнаго юридическаго и политическаго образованія. Законъ 9-го августа 1809 г. установляетъ такимъ образомъ истинные государственные экзамены для желающихъ служить. На первомъ планѣ правительство, впрочемъ, ставило общее образованіе, что ясно видно изъ замѣны спеціальнаго служебнаго испытанія на чины 8-го и 5-го классовъ аттестатомъ объ окончаніи курса въ университетѣ, на какомъ бы то ни было факультетѣ. Въ этомъ уравненіи высшаго образованія вообще съ образованіемъ спеціально-юридическимъ надобно видѣть уступку редактора закона роковымъ условіямъ дѣйствительности. Нечего было думать о требованіи отъ должностныхъ лицъ высшаго юридическаго или политическаго образованія въ то время, когда все русское чиновничество, за самыми рѣдкими исключеніями, погружено было во всеобщее невѣжество. (Ѳ. М. Дмитріевъ въ статьѣ о Сперанскомъ, III, стр. 23). Практическое примѣненіе указа 1809 г. встрѣтило, кромѣ яростной оппозиціи со стороны бюрократіи, представителей консервативнаго направленія въ литературѣ и высшемъ обществѣ, еще различныя затрудненія въ самыхъ нуждахъ службы. Многіе практически опытные и дѣловые чиновники должны были или подвергаться всѣмъ трудностямъ экзамена, въ извѣст-

ныя лѣта уже невыносимымъ, или оставить служебное поприще; замѣнить ихъ вдругъ образованными людьми, конечно, было невозможно. Въ этомъ заключалась единственная слабая сторона закона Сперанскаго, подавшая поводъ его многочисленнымъ противникамъ къ сильнѣйшимъ нападкамъ. Относительно стараго чиновничества законодательная мѣра, о которой идетъ рѣчь, дѣйствительно отличалась радикализмомъ, но ея великая польза для будущаго чиновничества и для успѣховъ дѣла государственной службы не могла подлежать ни малѣйшему сомнѣнію. Законъ Сперанскаго, какъ извѣстно, раздѣлилъ печальную судьбу своего творца. Со времени отмѣны его въ 1834 г., общее образованіе сохранило въ законодательствѣ о гражданской службѣ только ту привиллегію, въ силу которой окончившіе курсъ въ университетахъ и равныхъ имъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ принимаются въ государственную службу, не обращая вниманія на ихъ происхожденіе. Спеціальное образованіе въ юридическихъ наукахъ впервые сдѣлалось условіемъ (хотя не всегда необходимымъ, а замѣняемымъ иногда практической опытностью) занятія судебныхъ должностей только въ судебныхъ уставахъ 1864 г. Что же касается до необходимости спеціальныхъ знаній въ государственныхъ наукахъ для должностныхъ лицъ въ различныхъ сферахъ финансоваго и внутренняго управленія, то она пока не признается вовсе нашимъ законодательствомъ. Между тѣмъ значительное количество слушателей на нашихъ юридическихъ факультетахъ и существованіе даже особыхъ отдѣленій государственныхъ наукъ при нѣкоторыхъ изъ нихъ представляетъ уже полную возможность къ тому, чтобы поставить спеціальное образованіе необходимымъ условіемъ для полученія должностей въ административныхъ установленіяхъ.

Разсмотрѣніе историческаго развитія способовъ, при помощи которыхъ удовлетворялась потребность государственнаго начала въ агентахъ, проводящихъ въ дѣйствительную жизнь волю его органовъ, заставляетъ насъ придти именно къ тому положенію, которое выставлено въ началѣ этой главы. Истинная сущность государственной службы заключается въ возлагаемой на гражданъ вѣчнымъ закономъ общежитія *обязанности* содѣйствовать органамъ государственнаго начала въ выполненіи ими его назначенія. Подъ вліяніемъ разнообразныхъ условій соціальной жизни, каковы: положеніе общественныхъ классовъ и отношенія между ними,

степень свободы, которою пользуется отдѣльная личность, состоянiе образованiя въ обществѣ, усвоенiе какъ органами государственнаго начала, такъ и членами общества государственнаго сознанiя,—подъ влiянiемъ всѣхъ этихъ причинъ государственная служба принимаетъ различныя формы, въ которыя облекается ея всегда одинаковая и неизмѣнная сущность. Основныхъ формъ, какъ мы убѣдились, двѣ: форма свободнаго соглашенiя и форма повинности; характеръ ихъ однако мѣняется, смотря по тому, въ какой мѣрѣ проникнуто общество и органы государственнаго начала въ немъ государственнымъ сознанiемъ. Въ ту эпоху соцiальнаго развитiя европейскихъ народовъ, когда государственное сознанiе было незнакомо еще обществу, когда личность находила границы своихъ стремленiй и дѣятельности единственно въ своей силѣ или безсилiи передъ другими, потребность органовъ государственнаго начала въ агентахъ, если она не вполнѣ обезпечивалась службой рабовъ или зависимыхъ людей, по необходимости могла быть удовлетворяема путемъ частнаго соглашенiя между правителями и такими же свободными людьми, какъ они; причемъ та и другая сторона исключительно заботилась о своихъ личныхъ цѣляхъ, не имѣя понятiя объ общемъ благѣ, о государствѣ, какъ цѣломъ, обнимающемъ и уравнивающемъ всѣ частные интересы. Въ это время свободное соглашенiе между органами государственнаго начала и его агентами есть ничто иное какъ частная сдѣлка между равноправными гражданами; ея юридическимъ основанiемъ могъ быть только контрактъ, договоръ, заключенный обѣими сторонами. Какъ скоро сильнѣйшимъ личностямъ въ средѣ общества, какими были именно люди, имѣвшiе значенiе органа государственнаго начала, удавалось поработить своихъ прежнихъ вольныхъ слугъ, такъ свободное соглашенiе обращалось въ повинность службы. При этомъ и въ убѣжденiи тѣхъ, кто пользовался услугами служилыхъ людей, и въ глазахъ этихъ послѣднихъ служба опять-таки была дѣятельностью, посвященною лицу, а не обществу; цѣль ея заключалась опять-таки въ частныхъ выгодахъ отдѣльныхъ личностей; но выгоды теперь раздѣлялись между господиномъ и его слугами не столь равномѣрно, какъ въ перiодъ, когда служба основывалась на свободномъ соглашенiи. Теперь львиная доля, по мнѣнiю той и другой стороны, должна была по справедливости принадлежать сильнѣйшему. Возникновенiе въ обществѣ государственнаго сознанiя во всякомъ случаѣ измѣняетъ характеръ государственной службы—застаетъ ли эта новая сила форму

повинности или форму свободнаго соглашенія. Въ послѣднемъ случаѣ широкая свобода частныхъ контрагентовъ должна уступить первое мѣсто потребностямъ и цѣлямъ государственнаго начала; если органамъ этого послѣдняго нѣтъ надобности прибѣгать къ установленію обязательной службы, то во всякомъ случаѣ свободное соглашеніе съ лицами, желающими служить, основывается на постоянной возможности для органа государственнаго начала безпрепятственнаго выбора между желающими достойнѣйшихъ; если число способныхъ къ службѣ людей ограниченно, то они могутъ быть привлечены къ служебной дѣятельности даже помимо ихъ желанія. Сами служащія лица, если только они проникнуты государственнымъ сознаніемъ, ставятъ на первомъ планѣ не свои частныя выгоды и вознагражденіе за службу, составляющее для нихъ источникъ существованія, а задачи государственнаго начала, интересы цѣлаго, общественное благо. Принимая во вниманіе частную сторону служебной дѣятельности, заключающуюся въ томъ, что служба есть профессія извѣстнаго класса людей въ обществѣ, что ей они посвящаютъ свой трудъ, къ выполненію котораго готовились многіе годы, государство должно признать за ними *право* на этотъ трудъ и опредѣлить точными законодательными нормами условія, на которыхъ оно будетъ пользоваться дѣятельностью служащихъ. Эти условія, составляющія часть права государственнаго устройства, общи для всѣхъ, избирающихъ государственную службу своею профессіей; они не могутъ быть измѣняемы при каждомъ отдѣльномъ случаѣ, не могутъ быть различны для разныхъ лицъ, изъявляющихъ желаніе дѣйствовать въ качествѣ агентовъ органа государственнаго начала; при опредѣленіи этихъ условій прежде всего имѣются въ виду все-таки потребности государственнаго начала, и уже слѣдующее за ними мѣсто занимаютъ соображенія, относящіяся къ частному праву на трудъ, принадлежащему служащимъ лицамъ. Государство съ своей стороны ставитъ извѣстныя требованія, которымъ должны удовлетворять люди, попосвящающіе свою дѣятельность государственной службѣ. Свобода отношеній между государствомъ и служащими выражается въ томъ, что каждый гражданинъ, удовлетворяющій требованіямъ, которыя поставлены законодательствомъ о государственной службѣ, при обыкновенномъ положеніи дѣлъ, воленъ принять или не принять условія, выраженныя въ законѣ и имѣющія въ виду обезпеченіе его частнаго права, какъ человѣка извѣстной профессіи. Желающіе подчиниться этимъ условіямъ, если государство въ нихъ

нуждается, *опредѣляются* въ государственную службу и *назначаются* на должности органомъ государственнаго начала или тѣми высшими агентами его, которымъ онъ делегировалъ это право. Такимъ образомъ въ современныхъ государствахъ не можетъ быть рѣчи о *договорѣ*, какъ основаніи отношеній между органами государственнаго начала и ихъ агентами. Отношенія эти основываются на заранѣе постановленныхъ нормахъ права, которыя не могутъ быть даже сколько нибудь видоизмѣнены волей сторонъ. Назначеніе на должность (опредѣленіе въ государственную службу) есть актъ дѣятельности органа государственнаго начала, облекающійся въ форму декрета, постановленія, приказа. Назначеніе есть единственно раціональная, при современныхъ условіяхъ государственной жизни, форма свободнаго соглашенія между органомъ государственнаго начала и его агентами. Отсюда понятна односторонность той теоріи, которая сводила отношенія между государствомъ и должностными лицами къ договору и пыталась основать ихъ на томъ или другомъ частномъ контрактѣ, признанномъ въ римскомъ правѣ. Теорія эта была господствующею до начала нынѣшняго столѣтія. Одни изъ писателей видѣли основаніе отношеній государственной службы въ довѣренности (Мейстерлинъ), другіе въ договорѣ личнаго найма (Струбе), третьи въ договорѣ do ut facias и т. д. Происхожденіе взгляда на государственную службу, какъ на договоръ, объясняется стремленіемъ писателей прежняго вѣка объяснять всѣ политическіе институты исключительно съ точки зрѣнія частнаго права и подъ созданныя римскимъ юридическимъ бытомъ формы подводить такія отношенія и явленія общественной жизни, основаніе которыхъ кроется въ другихъ, болѣе глубокихъ, источникахъ, откуда беретъ свое начало и самое право. Отсутствіе историческаго изученія жизни обществъ и анализа тѣхъ реальныхъ силъ и явленій, изъ которыхъ она слагается, должно было заставить литературу прежняго времени, при объясненіи этихъ явленій, искать послѣдняго убѣжища въ формулахъ и категоріяхъ римскаго права, хотя далеко не всѣ отношенія новой жизни укладывались въ эти классическія рамки. Писатели настоящаго вѣка совершенно справедливо отвергаютъ договорное воззрѣніе на государственную службу и считаютъ необходимымъ различать двѣ стороны въ служебныхъ отношеніяхъ: публичную и частную. Gönner, (Der Staatsdienst, aus dem Gesichtspunkte des Rechts u. der National Oeconomie betrachtet, 1808, S. 83 u. fg.) первый возсталъ противъ договорной теоріи государственной служ-

бы и скоро пріобрѣлъ многочисленныхъ послѣдователей, такъ что въ настоящее время эта теорія хотя изрѣдка и находитъ себѣ приверженцевъ (M. Seydel, Grundzüge einer algem. Staatslehre 1873 г.), но вообще можетъ считаться совершенно покинутой (*). Если въ извѣстныя, давно пережитыя европейскими обществами, эпохи государственнаго развитія договорная форма государственной службы была единственно возможною и вытекала, какъ необходимость, изъ совокупности всѣхъ явленій тогдашняго общественнаго быта, то въ настоящее время *назначеніе* органомъ государственнаго начала его агентовъ изъ среды людей, свободно предлагающихъ ему свои услуги, должно быть разсматриваемо какъ единственно цѣлесообразный и соотвѣтствующій потребностямъ государственнаго начала способъ замѣщенія дожностей.

(*) Подробныя опроверженія договорной теоріи помѣщены въ упомянутомъ выше соч. Гённера и у Гефтера (Über die Rechtsverhältnisse d. Staatsdiener, S. 106 und fg). Гефтеръ задаетъ вопросъ: необходимо ли и возможно ли договорныя отношенія класть въ основу государственной службы, и отвѣчаетъ на него слѣдующимъ образомъ: «Установленіе должностей, назначеніе жалованья по нимъ, опредѣленіе круга дѣйствій (должности) есть дѣло законодательной власти; должностная система есть часть государственнаго устройства. Должности на столько могутъ быть предметомъ частно-гражданскихъ сдѣлокъ, на сколько это не угрожаетъ общественнымъ интересамъ. Государство, предлагая незамѣщенныя должности способнымъ и желающимъ, въ случаѣ принятія, *передаетъ* должность формально чрезъ своего представителя (органъ государственнаго начала или агентъ этого органа); такимъ образомъ между государствомъ и должностнымъ лицомъ *сами-собою* (т.-е. безъ посредства договора) устанавливаются взаимныя права и обязанности. Обязательство (obligatio) создается здѣсь не въ силу договора, а въ силу *факта* передачи и принятія должности; въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ оно возникаетъ изъ правительственнаго акта (приказъ о назначеніи)». (S. 130). Договорный элементъ долженъ быть признанъ, по мнѣнію Гефтера, въ извѣстныхъ сторонахъ и государственной службы, но онъ касается не существа отношенія, а менѣе важныхъ частностей, и не можетъ видоизмѣнять главную и существенную сторону дѣла—„Jus publicum privatis pactionibus immutari nequit“—публичная сторона государственной службы остается главною. Въ приведенныхъ словахъ Гефтера заключается сущность всѣхъ возраженій новыхъ писателей противъ договорнаго воззрѣнія на государственную службу.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стран.


2007053088